



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Monografía Licenciatura en Trabajo Social**

**La Metamorfosis del mundo del trabajo y de la  
protección social en el Uruguay del Siglo XXI: su  
repercusión en la labor del Trabajador Social inserto en los  
Centros Nocturnos del Programa Calle**

**Lucía Izaguirre**  
Tutor: Alejandro Mariatti

**2022**

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>Presentación tema de estudio.....</b>	<b>3</b>
<b>Objetivos de la monografía.....</b>	<b>7</b>
<b>Justificación .....</b>	<b>8</b>
<b>Metodología.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1: El mundo del trabajo. Acercamiento al concepto de Trabajo .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1.1: Cambios en el mundo del trabajo.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1.2: Estado Neoliberal- Políticas sociales neoliberales.....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1.3: Uruguay post- dictadura cívico militar.....</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 2: Crisis y auge de las Políticas focalizadas en Uruguay.....</b>	<b>22</b>
<b>Capítulo 2.1: Auge de las políticas focalizadas, surgimiento de los procesos de individualización .....</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo 2.2: Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Implementación de sus programas.....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 3: Situación de calle y la Política implementada en Uruguay.....</b>	<b>36</b>
<b>Capítulo 3.1: La Situación de calle en Uruguay.....</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo 4: Condiciones de trabajo de los Trabajadores Sociales en los Centros Nocturnos del Programa Calle.....</b>	<b>44</b>
<b>Capítulo 5: Reflexiones finales.....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>58</b>
<b>Glosario de entrevistas.....</b>	<b>68</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>69</b>

## INTRODUCCIÓN:

La estructura de la presente monografía comienza con una presentación buscando aproximarnos al tema de estudio, luego se describe la justificación donde se desarrolla y fundamenta el interés personal y académico por la problemática seleccionada buscando.

A continuación, se presenta la metodología de trabajo la cual es de carácter cualitativa, se realiza la recolección y análisis de datos mediante fuentes primarias las cuales se obtienen a partir de entrevistas semiestructuradas y el análisis documental a partir de producciones académicas, informes institucionales (MIDES, INE) vinculadas al tema de estudio.

En el primer capítulo titulado “El mundo del trabajo” se realiza un acercamiento al concepto de trabajo, presentándose un recorrido por el mundo del trabajo, tomando como punto de partida los cambios ocurridos en este ámbito a partir de las décadas de 1960 y 1970 para luego ubicarnos en el escenario local post dictadura.

En el segundo capítulo llamado “Crisis y auge de las Políticas focalizadas en Uruguay” se profundizará tomando como punto de inflexión la crisis económica y social ocurrida en el año 2002, el auge de las Políticas Sociales a partir de los años 90 la cual tiene continuidad hasta el día de hoy teniendo a partir del 2005 un proceso de ampliación de esa focalización a partir de la creación del ICC (Índice de Carencia Crítica). Se realizará en este apartado una reconstrucción de los principales elementos que intervinieron en la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Un tercer capítulo “Situación de calle y la Política implementada en Uruguay” abordará el surgimiento de la problemática de la situación de calle en nuestro país, presentando el Programa que nos convoca como ejemplo. A su vez, se ubica al Trabajo Social como profesión en el ámbito de ejecución de las políticas sociales la necesidad de problematizar la intervención de este profesional en dicho programa se realiza en un cuarto capítulo titulado “Condiciones de trabajo de los Trabajadores Sociales en los Centros Nocturnos del Programa Calle”.

Por último, el documento finaliza con las reflexiones donde se abordarán los temas desarrollados anteriormente, mediante la triangulación de datos a partir de las entrevistas realizadas en el proceso de la monografía y su análisis correspondiente, así como también nuevas interrogantes en relación con este tema.

## **PRESENTACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO:**

En la presente Monografía Final de Grado se abordará como tema de estudio las relaciones laborales en los Centros Nocturnos pertenecientes al Programa de Personas a la Situación de Calle del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la ciudad de Montevideo

Específicamente, se desea conocer los múltiples vínculos laborales presentes en dicho Ministerio (unipersonales, contratos tercerizados, dependientes, entre otros) estando el Trabajador Social inmerso en un mundo laboral caracterizado por la precarización estructural, la informalidad y la desprofesionalización.

Por tanto, este documento también pretende describir y estudiar las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo focalizando la mirada en cómo repercute ello en el Trabajo Social y en la realidad ocupacional y profesional que llevan a cabo los/as Trabajadores/as Sociales insertos en el Programa Calle.

El trabajo comprendido en su totalidad y complejidad no puede ser reducido al empleo o a la forma asalariada y a sus variantes ocurridas en la actualidad. En este sentido, el trabajo es una actividad propia del ser humano, ya sea, material, intelectual o artística, siendo a través de este que se da respuestas a sus necesidades y carencias.

"El trabajo es, pues, el sello distintivo de la actividad humana. Primero porque el hombre es el único ser que, al realizar el trabajo, es capaz de (. . .) anticipar en su mente el resultado a obtener. (. . .) el hombre también es el único ser capaz de crear medios e instrumentos de trabajo" (Iamamoto, 1997, p 60).

La precariedad repercute, en las modalidades de contratación a corto plazo, la inestabilidad laboral, la rotación de la mano de obra, en una diferencia en el nivel de ingresos, también se articula como un campo complejo para dar cuenta de aperturas, discontinuidades y fragmentos del espacio constitutivo de identidad(es) con el trabajo y en la sociedad.

La precariedad laboral sólo es entendible en su complejidad como síntoma de los cambios y mutaciones en la dinámica e interior del patrón de acumulación capitalista, y como parte de una respuesta del capital a su propia crisis (Antunes, 2005, Harvey, 2007).

Podemos ubicar una de las causas de la precarización laboral como proceso de pérdida, degradación y reorganización social (Dörre, 2012) para de este modo intentar abordar las transformaciones en el mundo del trabajo y cómo estas repercuten en el Trabajo Social.

La profesión del Trabajo Social es entendida como un producto socio histórico transversalizada por diferentes determinaciones siendo necesario aproximarse a esta profesión para realizar un acercamiento a su devenir y abordar la práctica en la actualidad (Claramunt, 2009).

Si pensamos en la ubicación histórica de la disciplina del Trabajo Social y sus profesionales en carácter de asalariados/as vinculados/as, es necesario profundizar en las sucesivas reformas que ha transitado el Estado y las consecuencias que ello ha traído. El Trabajo Social encuentra su legitimación a partir de la implementación de diferentes políticas sociales, siendo el Trabajador Social el ejecutor de estas.

Una de estas políticas donde el Trabajador Social desempeña sus funciones, es en el Programa Calle, el cual está dirigido a las personas en situación de calle, mayores de 18 años. Este tiene como objetivo “contribuir a la reinserción sociocultural y económico laboral de las personas en situación de calle. Proveer de soluciones habitacionales más o menos transitorias. Contribuir a que estas personas transiten rutas de salida efectivas y sustentables”<sup>1</sup>.

La situación de calle en nuestro país no es un problema social nuevo ni reciente ya que su existencia ha estado presente a lo largo de la historia. Se visualiza un aumento significativo y tendencial cada vez mayor de la cuestión social a partir de la crisis que sufrió Uruguay de 1958 en adelante. Situación que se vive luego de la dictadura cívico-militar, pedido de préstamos al FMI, empobrecimiento general y la infantilización de la pobreza como plantea Terra (1988,1990,1991), haciéndose énfasis principalmente en la carencia de hogar, casa o techo, utilizándose para colmar esta necesidad espacios públicos, áreas degradadas, Centros de acogida entre otros lugares.

La situación de calle es la materialización última de la exclusión social, muchas veces producto de múltiples variables como son la carencia de redes sociales, vínculos, desempleo, precariedad socioeconómica entre otros factores tanto personales como sociales, siendo necesario por tal motivo pensar respuestas o políticas sociales que permitan disminuir su incidencia en el país.

---

<sup>1</sup>Diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC Julio - Agosto 2011.

El MIDES desde el 2005 es el organismo en nuestro país que realiza el abordaje de esta problemática, previo a eso, se comienzan a absorber gradualmente algunas de las funciones que se venían desarrollando desde el municipio, implementando algunas modificaciones como por ejemplo extender el tiempo de atención ya que estaba limitada a los meses de invierno. MIDES<sup>2</sup> parte del entendido de que la “situación de calle” se produce cuando las personas no pueden acceder a una residencia regular viviendo por tal motivo a la intemperie, bajo una situación de vulneración de derechos, en un contexto asociado a la pobreza, a la exclusión residencial y a la falta de protección social para hacer frente a acontecimientos o trayectorias problemáticas en sus vidas.

Con la asunción del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005, se crea el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social haciendo frente el mismo a la situación de emergencia social vivida principalmente tras la crisis económica del año 2002. Dicho Plan, estuvo integrado por el PAST (Programa de Atención a los Sin Techo) entre otros programas, buscando erradicar la indigencia y atender a la pobreza extrema. A pesar de ello, esta política no ha logrado su principal cometido ya que los Censos realizados (2006- 2011- 2018- 2019- 2020-2021) indican un incremento de la población en situación de calle, así como también un aumento de los Centros Nocturnos, equipos técnicos, sumado a una mayor captación de personas en situación de calle.

El Programa de Atención a los Sin Techo (PAST), desembocó a través de un cambio conceptual en el surgimiento del Programa de Atención a Situación de Calle (PASC), antecediendo uno al otro a fines del año 2010. Esta modificación se plantea a raíz de la reflexión de referentes del MIDES quienes fundamentan que la ausencia de un techo para vivir es consecuencia de encontrarse en situación de calle, sino que es una situación multicausal, altamente compleja, no únicamente por no tener un techo.

El Programa Calle es un programa destinado a personas mayores de 18 años en situación de calle, fundado desde una concepción ético-política<sup>3</sup> entendiendo que la situación que atraviesa esta población se debe a una acumulación de vulneraciones de derechos, asociados al avance de los procesos mercantilizadores. Es importante mencionar, que muchas veces los logros no posibilitan

---

<sup>2</sup> Documento MIDES, Licitación pública N 39/2019

<sup>3</sup> Documento MIDES, Licitación pública N 39/2019

revertir la situación de calle ni la vulnerabilidad que vivencian en grados significativos, siendo ello una imposibilidad de elementos más estructurales del sistema en el cual se encuentra inmerso.

Se trata de vulneraciones en las que, por omisión, por atención insuficiente o por su responsabilidad en la configuración de prácticas reproductoras de situaciones de exclusión, vulnerabilidad y vulneración el Estado ha incurrido en forma prolongada y sostenida en el tiempo.<sup>4</sup>

Es por todo lo expuesto anteriormente que se vuelve necesario describir y estudiar las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo visualizando cómo repercute ello en el Trabajo Social y en la realidad ocupacional y profesional de algunos de los/as Trabajadores/as Sociales que ejercen su profesión en el programa. A partir de lo desarrollado hasta el momento, se desprenden los siguientes objetivos que guiarán esta Monografía.

---

<sup>4</sup> Documento Departamento de Atención Integral a la Familia p 3 citado en MIDES Licitación Pública N 39/2019 para gestión de centros de atención.

## **OBJETIVO GENERAL:**

- Conocer y caracterizar los elementos que forman, fundamentan y orientan las acciones para el desarrollo del Programa Calle

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

### **En particular y en relación a su dimensión laboral:**

- Indagar sobre las modalidades de contratación y si existe desregulación laboral para el cargo o el rol desempeñado por el Trabajador Social en los Centros Nocturnos del Programa Calle implementado por el MIDES.
- Conocer la expectativa institucional sobre el rol de Trabajo Social para el desempeño profesional en los Centros Nocturnos del Programa Calle
- Identificar si existen tensiones laborales en la intervención de Trabajo Social en los Centros Nocturnos del Programa Calle. .

## JUSTIFICACIÓN:

El interés por estudiar esta temática surge a partir de la labor desarrollada por parte de quien suscribe en los roles de Educadora y Trabajadora Social en dos Centros Nocturnos pertenecientes al Programa Calle ubicados en la ciudad de Montevideo. Dicha experiencia laboral, fue desarrollada como estudiante avanzada de la carrera, lo que no fue un impedimento para la contratación.

A partir de ello, se toma contacto con la problemática visualizándose la convivencia de diferentes contratos laborales de los técnicos intervinientes, la fluctuante rotación de los integrantes del equipo de los Centros y la precarización laboral en las formas de trabajo existentes.

Inicialmente se realizó una pequeña revisión bibliográfica a partir de Monografías de Grado, Posgrado y Doctorado de Trabajo Social, encontrándose investigaciones que abordan temas vinculados. Algunos de los temas estudiados fueron: “El campo de intervención del Trabajador Social con personas en situación de calle en el marco del PASC”, realizado por Tania Cancelas (2016). En la misma se busca identificar el rol, las estrategias de intervención y las características que adquiere la profesión en el marco de este Programa.

Otra monografía vinculada al tema de estudio titulada “Las transformaciones en el mundo del trabajo para el Trabajo Social” elaborada por Fleitas (2007) indaga las transformaciones en el mundo del trabajo que atraviesa el Trabajador Social, con el objetivo de analizar estos cambios y cómo ello incide en esta área, particularmente en una ciudad del interior del país como es Florida. La Tesis Doctoral en Ciencias Sociales de Adela Claramunt “Los Trabajadores Sociales en el Uruguay de la última década: sus espacios ocupacionales y condiciones de trabajo” se propone contribuir al conocimiento del mercado de trabajo de los Trabajadores Sociales en Uruguay en la década 2008-2018.

Desde el Trabajo Social es importante investigar produciendo conocimientos que contribuyan a la comprensión de esta realidad social. Claramunt (2009) sostiene que la práctica profesional se encuentra vinculada a la actividad pensante y a la producción de conocimientos, expresado como un proceso sistemático, reflexivo que incorpora elementos teóricos y empíricos analizando sus interconexiones. Por tanto, este trabajo pretende ser un aporte para la reflexión y el debate desde el Trabajo Social, sobre las principales transformaciones transcurridas en el mundo del trabajo, sus avances, retrocesos, condiciones y cómo ello influye en el ejercicio profesional.

## **METODOLOGÍA:**

En este estudio se utiliza una metodología de carácter cualitativa. Karina Batthyány (2011) plantea que la investigación cualitativa se realiza en un ambiente natural, en donde el investigador se acerca a la realidad recogiendo los datos de campo en el lugar donde se manifiestan convirtiéndose este en el propio instrumento de la investigación.

Una de las técnicas seleccionadas es el análisis documental siendo primordial para conocer y aproximarse a esta temática. En este sentido, se realizó un análisis de los antecedentes existentes explorando en torno a la producción bibliográfica de la temática que se intenta abordar. También se tomaron en cuenta fuentes secundarias como son los Pliegos, Licitaciones del Programa Calle, Censos e investigaciones.

Otra técnica cualitativa utilizada es la entrevista. Esta es una herramienta para alcanzar los objetivos de la investigación. La misma puede definirse como una conversación:

a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador, y, f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado” (Corbetta, 2007, p. 344, citado en Bathyány, 2011, p.89).

Siguiendo la línea de Corbetta (2007) se puede clasificar a las entrevistas según su grado de libertad y apertura. Una de ellas es la entrevista semiestructurada. Esta, consta de una forma y organización que puede ser modificada si surge algún emergente permitiendo al entrevistador formular nuevas preguntas en base a lo que se relate por parte del entrevistado además de las preguntas guía planteadas inicialmente, teniendo en claro de antemano cuáles son los temas que se tratarán en dicha instancia.

Las entrevistas fueron realizadas individualmente a diferentes informantes calificados en el año 2021. Se considera que estos poseen un rol fundamental como conocedores del tema, ya que se encuentran en una posición de observador privilegiado (Batthyány y Cabrera, 2011). Por lo tanto, se entiende que a través de éstos se pudo llegar a una aproximación y comprensión del fenómeno en su contexto natural. Para ello, se entrevistó a Trabajadores Sociales que desempeñan su labor en distintos

Centros Nocturnos siendo seleccionados estos Centros a partir de la accesibilidad a los mismos, así como también se entrevistó a Trabajador Social que integra la Comisión de reglamentación profesional de Asistentes Sociales de ADASU, al ex Jefe de Captación y Derivación del Programa Calle. Además, se entrevistó a trabajadores del sindicato de empleados formalizados del MIDES UTMIDES, así como también tercerizados en SUTIGA para abordar la precarización de la labor del Trabajador Social en el Programa Calle, alcanzándose un total de 8 entrevistas.

Para la realización de las entrevistas, se elaboró una pauta teniendo en cuenta los distintos vínculos laborales existentes permitiendo ello la recolección de los aspectos centrales que se pretendió relevar.

Se resaltó la pertinencia en la indagación de los datos en las distintas etapas de la investigación preservándose los principios éticos de respeto y dignidad, resguardando el bienestar y derechos de las personas que participaron.

En cuanto a las entrevistas realizadas se efectuó un muestreo de tipo teórico, hasta lograr “un punto de saturación” en el cual el investigador considera que ha captado todas las dimensiones de interés de manera tal, que los resultados provenientes de una nueva entrevista no aportan información de relevancia a la investigación. En este muestreo resulta relevante el potencial de cada entrevista para ayudar al investigador a desarrollar ideas dentro del área de estudio (Vela Peón, 2004).

Se realizó una triangulación de los datos obtenidos en las entrevistas a los informantes calificados y lo obtenido a partir del análisis documental, buscando la complementariedad de la información (Batthyány, 2011).

## **CAPÍTULO 1: EL MUNDO DEL TRABAJO. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE TRABAJO.**

En este capítulo, se describe el concepto “trabajo”, los cambios sucedidos en este ámbito a partir de las décadas de 1960 y 1970 focalizando posteriormente la atención en lo sucedido en el Uruguay post dictadura. De este modo, se busca identificar las principales transformaciones para poder conocer su impacto en nuestra sociedad.

Se considera importante conceptualizar y exponer brevemente las dimensiones que adquiere el Trabajo en la historia, cómo categoría ontológica que refiere tanto a aspectos objetivos como subjetivos del ser humano. Estas dos dimensiones se tornan importantes para dicha investigación. La primera por el sentimiento que provoca el empleo, de alienación y por otra parte como “costo” parte de una ecuación, de eficacia y eficiencia.

Marx (1985), conceptualiza al trabajo en su dimensión ontológica como:

Un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso que este realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza [...] Y a la par que de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior a él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina (p. 47).

Lukács (1969), por su parte afirma que el hombre produce y reproduce su vida a través del trabajo, siendo esto uno de los elementos que lo distingue de los animales. En su interacción con la naturaleza, el trabajo lo vincula al mundo volviéndolo particular en su condición de ser social.

La perspectiva ontológica permite entender el papel central que el trabajo ha tenido en el proceso de sociabilidad visualizando las formas que él mismo adquiere en el devenir histórico. Las transformaciones en los procesos de producción tienen su impacto en las condiciones de trabajo, y en el trabajador en su dimensión subjetiva. Como sostiene Escobar (2004) citando los aportes de Lukács "en la articulación entre subjetividad y objetividad, la subjetividad es un momento constitutivo de la praxis social, en un vínculo indisoluble entre la esfera del sujeto y la actividad del trabajo" (Escobar, 2004, p.67).

El trabajo en este sentido es considerado como una actividad humana fundamental, ya que posee, de acuerdo con su esencia ontológica, un carácter expresamente transicional: es, según su esencia, una interrelación entre el hombre (sociedad) y la naturaleza, tanto con la inorgánica (herramienta, materia prima, objeto de trabajo, etc.) como con la orgánica, pero ante todo caracteriza en el propio hombre que trabaja la transición desde el ser meramente biológico al social (Lukács, 2004, p 58).

Según Antunes (1999) el trabajo se convierte en el medio por el cual el individuo satisface sus necesidades, utilizando elementos que la naturaleza le proporciona procesándolos y transformándolos para finalmente ser convertidos en bienes o productos.

Para Neffa (1998), es en la sociedad capitalista que el trabajo adquiere la forma de intercambio, entre la capacidad de trabajo de un individuo y una remuneración para su subsistencia, a esto se le llama empleo. Ello constituye una relación que vincula dicha capacidad con una organización dentro de un marco institucional y jurídico definido con independencia del trabajador en base a las exigencias del empleador. La sociedad se ha ido estructurando en base al empleo, pero la posibilidad de acceder al mismo disminuye con el pasar del tiempo, implicando la falta de un ingreso económico, la pérdida de relacionamiento como pérdida de capital social lo que influye en su subjetividad, estado de ánimo, se intenta ver como un escenario de incertidumbres construye subjetividades respecto a esas incertidumbres, hay una condición objetiva que genera subjetividades.

### **1.1 Cambios en el mundo del trabajo.**

El capitalismo se reestructura permanentemente dando respuesta a su necesidad de acumulación. Frente a la crisis del anterior modelo de acumulación caracterizado por ser rígido, se instaura un modo de producción adecuado a la mercancía que se necesita producir, impactando ello en la conformación de los mercados de trabajo sobre las condiciones materiales y subjetivas de los trabajadores (Harvey, 2004), este modelo más flexible es denominado Toyotista.

El mundo del trabajo experimentó múltiples cambios como resultado de las transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas, dada la crisis experimentada en el padrón de acumulación fordista- taylorista.

A partir de la década del 1970,

Se inició un proceso de reorganización del capital y de su sistema ideológico y político de dominación cuyos contornos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo con la privatización del Estado, la desregularización de los derechos del trabajo y la desarticulación del sector productivo estatal” (Antunes, 2005, p 23).

Como respuesta a la crisis del fordismo y del Keynesianismo, esa combinación de estrategias y padrones van consolidando una nueva forma del mismo modo de producción, planteaba serias dificultades para contener las contradicciones inherentes al capital debido a la rigidez de la producción para un mercado de consumo invariante, así como también dada la fuerza de trabajo y contratos laborales, topándose los intentos de superar dichas rigideces con la fuerza sólida e inamovible de la clase obrera. Esto en los países centrales dio inicio a los Estados de Bienestar y en algunos otros países periféricos el intento de sustituir importaciones para generar trabajo nacional y ampliar la ciudadanía de los trabajadores por medio de derechos vinculados al mundo laboral, significando para Coutinho (1997) o para Marshall (1998) avances sociales como ampliación de ciudadanía. Esta última entendida como: “capacidad conquistada por algunos individuos, o en el caso de una democracia efectiva por todos los individuos de apropiarse de los bienes socialmente creados...” (Coutinho, 1997: p. 146).

Como expresa Netto (1997) la cuestión social es el surgimiento de la clase obrera como un interlocutor válido en la disputa por los recursos y en poner condiciones ahí aparece la negociación. En este surgimiento de la clase obrera surge una disputa con el empresariado y tienen que negociar entre ambas clases. La “cuestión social” es en estos términos “(...) el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo” (Netto, 1997: 5)

Este proceso se ha visualizado fundamentalmente a partir de las décadas del 70 y los 80 con los cambios en los modos de producción y en la gestión del trabajo, pasando de un modelo de acumulación capitalista “rígido”, propio del “Fordismo – Keynesianismo” a un modelo denominado “flexible” (Harvey, 2004).

El Fordismo, se caracterizaba por ser una actividad repetitiva, rutinaria capturando un empobrecimiento de la práctica intelectual, pero el capital no desechó la posibilidad de capturar la

reflexión del trabajador. El estudio científico del trabajo a partir de Taylor y multiplicado a partir de Ford exacerbó lo que Marx ya anticipa como alienación, en algún punto esto no era solamente una captura instrumental de su manualidad sino también de su intelecto. El modelo de acumulación “rígido” surge como una forma de organizar la producción caracterizada esta por ser en masa, en donde el trabajador se especializaba y realizaba una única tarea, adecuándose a la reglamentación y centralización estatal (Harvey, 2004).

Es así que: entendemos por fordismo, fundamentalmente la forma por la cual la industria y el proceso de trabajo se consolidaron a lo largo de este siglo, cuyos elementos constitutivos básicos fueron dados por la producción en masa, a través de la línea de montaje y de los productos más homogéneos, a través del control de los tiempos y movimientos por el cronómetro fordista y la producción en serie del taylorismo, por la existencia del trabajo parcelado y por la fragmentación de funciones, por la separación de ejecución y elaboración en el proceso de trabajo (...) (Antunes, 1999, p. 21).

Tal situación conduce a nuevas transformaciones en la sociedad entre las que se destacan diferentes dificultades (como son en los sindicatos, regulación estatal, etc.) para la continuidad del “fordismo” poniendo en consideración novedosas formas de producción ocasionando el pasaje a un modelo “flexible” permitiendo que las empresas se adapten en mayor o menor grado a los cambios del mercado con rapidez.

Retomando nuevamente los aportes de Harvey (2004), estos cambios en el capital se desarrollaron a partir del surgimiento de nuevas necesidades dando respuesta a los procesos de acumulación que se requiere para su existencia.

Dicha “flexibilidad” está asociada fundamentalmente a las relaciones laborales y de consumo, en la producción y organización del capital modificando el trabajo (trabajo en equipo, multivariedad de funciones, fragilización de los contratos laborales, entre otras).

Sus trazos constitutivos básicos pueden ser resumidos así: contrariamente al fordismo, la producción bajo el toyotismo está volcada y orientada directamente por la demanda. La producción es variada, diversificada y capaz de abastecer el consumo. Es éste el que determina lo que será producido, a diferencia de cómo procede la producción en serie y en masa del fordismo. De esta forma la

producción se sustenta en la existencia de un stock mínimo. El mejor aprovechamiento posible del tiempo de producción (incluyendo también el transporte, el control de calidad y el stock) está garantizado por el just intime (Antunes, 1999, p.37).

El modelo basado en la flexibilidad se caracteriza por la globalización de la economía, la flexibilización de los mercados, abiertos e integrados internacionalmente. Se establece también una mayor importancia del capital financiero y de la especulación que de la producción industrial, dado que este modelo fue acompañado por la innovación tecnológica, permitiendo que el sistema capitalista se reorganizara, haciendo que la innovación comercial, organizacional y tecnológica deviniera del surgimiento de nuevos mercados. En palabras de Harvey (2004) "(...)cada vez mais organizado a través da dispersao, da mobilidade geográfica e das despostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho (...)" (pp. 150-151).

El trabajador al vender su fuerza de trabajo pierde la cualidad de ser una actividad libre, para transformarse en trabajo alienado, trabajo abstracto determinado por la lógica del capital generando valores de cambio. Según Antunes (2005) este es aquel "trabajo asalariado, fetichizado y extrañado (labour)" (p. 161). Es por esto por lo que en el presente documento se busca rescatar la dimensión ontológica del trabajo, dado que con frecuencia se reduce el trabajo asalariado, olvidando su capacidad transformadora y constitutiva de los procesos de sociabilidad. Es a través del trabajo que el ser establece un proyecto de vida individual y colectiva, admitiéndose como miembro del colectivo social.

Si el trabajo asume una forma asalariada, abstracta, fetichizada y extrañada (dada la necesidad de producir valores de cambio para la reproducción ampliada del capital) esa dimensión histórica-concreta del trabajo asalariado no puede, ser eternizada y tomada históricamente (Antunes, 2005, p.161).

Sarachu (1998) también expresa que el trabajo genera múltiples formas de "extrañamiento" que el capitalismo contemporáneo no ha sido capaz de eliminar.

Ese proceso de extrañamiento abarca también el acto de la producción, no se efectiviza sólo en el resultado (producto) este es el efecto de la actividad productiva ya extrañada, la alienación en la actividad misma del trabajo. Antunes (1999) sostiene que es a raíz de ello que el trabajador se siente

fuera de sí en su trabajo y consigo mismo. Por consiguiente, el trabajo no implica la satisfacción de una necesidad, sino solamente un medio para satisfacer necesidades fuera de él.

Se siente extraño frente al producto de su trabajo y frente al propio acto de producción de la vida material. El ser social, se convierte en un ser extraño frente a él mismo; el hombre se extraña del propio hombre, pasando a ser un extraño en relación con el género humano. "El hombre se convierte en un simple medio para otro hombre, un medio para la satisfacción de sus fines privados, de su avidez" (Antunes, 1999, p. 138).

Es por eso, que, como consecuencia de la forma del trabajo en la sociedad capitalista, se produce la desrealización del ser social. El resultado del proceso de trabajo aparece junto al trabajador cómo un ser ajeno y extraño volviéndose una cosa, produciéndose la desafectivización del trabajador.

El trabajo en el modo de producción capitalista, se expresa a través de la venta de la fuerza de trabajo en sus formas tanto formales como informales, lo que coarta la posibilidad de ser una actividad transformadora y propia de los procesos de sociabilidad.

El trabajo humano en subordinación al capital, tal como expresa Marx, genera una conciencia alienada que enmascara y nubla la visión del mundo social. El sistema capitalista no sólo subsume el trabajo, sino también todo el espectro social, "las funciones vitales de la reproducción individual y societal" (Antunes, 2005, p. 175).

Un sistema de acumulación debe contar con ciertas características para poder funcionar, como es un esquema de reproducción. "Tiene que existir una materialización del régimen de acumulación, que toma la forma de normas, hábitos, leyes, redes de regulación. etc, que garantizan la unidad del proceso, esto es, la consistencia apropiada entre comportamientos individuales y el esquema de reproducción"(Harvey, 2004, p 17). Ese cuerpo de reglas y procesos sociales interiorizados tienen el nombre de modo de regulación.

El desmantelamiento del Estado y la pérdida de las conquistas sociales del movimiento obrero surgen, como una condición necesaria para esta nueva fase de acumulación flexible. José Meneleu Neto (1996) plantea que del mismo modo que el capital financiero se liberó del control del

Estado-nación, el capital productivo pasó a exigir un mercado de trabajo lo más desregulado posible (p. 12).

## **1.2 Estado Neoliberal- Políticas sociales neoliberales.**

Las décadas de crisis y reestructuración capitalista tuvieron como principal resultado ampliar la brecha entre los países ricos y pobres. La propuesta de liberalización y apertura externa sin restricciones que se impone en los países latinoamericanos con énfasis en su versión neoliberal, tiende a ser una propuesta ideológica que pretende aumentar su grado de inserción "libre" en la Economía Mundial y con ello aumentar el grado de dependencia (Olesker, 1990).

En este marco, Gerardo Sarachu (1998) plantea que un rasgo común en varios países latinoamericanos, es el agotamiento y crisis del modelo sustitutivo de importaciones (ISI), que con diferentes niveles de profundización se registró a partir de los años setenta vinculado ello a los procesos de internacionalización de la economía. Los capitales financieros, bajo la presencia de dictaduras cívico- militares, introdujeron un nuevo elemento en el funcionamiento de las economías generando endeudamiento externo, y programas de ajuste orientados a pagar los servicios de esa deuda, con un denominador común: la salida neoliberal, condicionada por organismos internacionales. El Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial tuvieron un rol disciplinador en el capitalismo internacional, ayudado por la crisis de la deuda externa y la recesión que transitaban los países periféricos. Las recomendaciones elaboradas por el BM guardan el propósito de limitar la acción del Estado y retraer su actuación, buscando facilitar y garantizar el buen funcionamiento de los mercados, prosiguiendo, una lógica de complemento y nunca de sustitución (Domínguez Ugá, 2004).

La pobreza individualizada deja de estar vinculada al mundo del trabajo pasando a ser un problema de la persona, la categoría de pobreza es un concepto que es difundido por estos organismos (BM, FMI) que teniendo un rol disciplinador entiende que la cuestión social es un problema individual de la persona y no de una consecuencia de la pérdida de trabajo después del ajuste.

Desde el punto de vista económico, la acumulación flexible ha promovido la pauperización de millones de personas (inclusive en los centros del sistema), provocando la reducción de puestos de trabajo y derechos sociales.

La crisis del modelo económico de posguerra, generó que las ideas neoliberales ganaran terreno. Según Teixeira (1996) el neoliberalismo nace como un fenómeno de alcance mundial. El desdoblamiento de ese proceso encuentra su punto más alto de desarrollo con la mundialización de los circuitos financieros, creando un mercado único de dinero, virtualmente libre de cualquier acción de gobiernos nacionales. Así, la transnacionalización del sistema capitalista representó la muerte del Estado, esto es su poder de realizar políticas económicas y sociales de forma autónoma y soberana (p.196).

Por otro lado, Netto (1992) señala que este capitalismo, mundializado y globalizado, renueva un abanico de contradicciones, acentuando su carácter políticamente excluyente, socialmente destructivo y culturalmente barbarizante. La fragilización de los Estados nacionales que no están en el centro del sistema deja un espacio a las corporaciones transnacionales que, reduciendo brutalmente la soberanía de esos Estados, afecta directamente sus (más débiles) sistemas de protección social, siendo en este sentido elocuentes las políticas de ajuste implementadas en América Latina.

Teixeira (1996) señala que el Estado debe proteger la libertad de los individuos, preservar la ley y el orden, reforzar los contratos privados y promover un mercado competitivo, ya que, si el Estado preserva dichos derechos, promoverá la distribución eficiente de los recursos y así también el bienestar general de la sociedad.

### **1.3 El Uruguay postdictadura.**

En este apartado se ahondará en los principales cambios que ha atravesado el modelo de desarrollo capitalista a nivel mundial, y cómo se posiciona Uruguay frente a ello en lo que refiere al mundo del trabajo, en la dictadura y una vez recuperado el orden democrático.

Uruguay en la década de los 90' ha consolidado y profundizado un nuevo padrón de acumulación capitalista, originado en los años 70'. En el año 1973, se instauró una dictadura cívico-militar, la cual significó: una clara violación a los derechos humanos, constituyendo las bases para un proceso de reestructuración del padrón de acumulación capitalista en el Uruguay.

El primer gobierno democrático enfrentó las consecuencias económicas de la crisis del año 1982, y de la estrategia económica llevada a cabo por el régimen cívico-militar, como es la deuda externa la cual pasó de 447 millones de dólares en 1967 a 4664 millones de dólares en 1984, estrategia

que fue dirigida por el FMI (Yaffé, 2009). La salida de la dictadura significó niveles de pobreza en el orden del 46.2% (Midaglia & Antía, 2007).

La década de los 90 comenzó con el gobierno del Partido Nacional en el poder, acentuando el enfoque neoliberal iniciado durante la dictadura, (expresándose con el retiro del Estado en la negociación de los Consejos de Salarios), dando una clara señal liberal, mercantilista abandonando en aquella intención reguladora de los años cincuenta del neobatllismo, (Maritatti, 2020). Junto con la retirada del Estado en diversas áreas se vivenció la transferencia en este periodo de responsabilidades a la sociedad civil y el auge de esta como ejecutora de políticas sociales, tendencia que no fue revertida hasta la actualidad.

En los últimos treinta años se abrió camino a la mundialización de la economía que, de forma constante, promueve la desaparición de barreras extraeconómicas. Privatización, desregulación, flexibilización laboral, hipertrofia del sector financiero, tercerización, residualismo y un avance sustancial de la tecnología informática (Lojkin, 1995) son algunas de las características centrales de este proceso. (Vecinday y Mariatti 2018, p. 55).

“Se crearon condiciones excepcionales para la incorporación de equipos y tecnología” (Supervielle & Pucci, 2008, p.92). Se generaron también transformaciones vinculadas a la organización del trabajo visualizándose la falta de una mejor formación y más flexibilidad ocasionando el avance de la tercerización laboral.

La exigencia para reducir los costos acompaña al capitalismo siempre en eso combinando procesos de plusvalía absoluta (como por ejemplo solicitar horas extras) o por medio de plusvalía relativa mejorando la maquinaria (en el mismo tiempo más producto).

En el período desde el año 1999 a 2004, la mala calidad de los empleos creados, “se deterioró (...) por el aumento del subempleo y del empleo no registrado” (Notaro, 2005, p. 80), esto fue acompañado de un aumento del desempleo. La reestructuración productiva ha conducido, entre tantos aspectos, a niveles de desempleo sin precedentes y a una enorme precarización de la clase que vive del trabajo. Asimismo, el Estado también intervino para apoyar la lógica del capital y aumentar su rentabilidad en la reducción del salario real aumentando como consecuencia la oferta de mano de obra; intervino también en nuevas condiciones de trabajo, especialmente en el aumento del trabajo informal

y en la extensión de la jornada de trabajo. Este proceso fue a su vez acompañado por la iniciativa de liberalizar el seguro social.

La “desregulación” implicó darle una mayor flexibilidad a la contratación y la organización de la producción, adecuar las mismas a las necesidades de innovación tecnológica y reconversión productiva y quitar elementos de garantía y protección de los trabajadores, considerados como “obstáculos” a una mejor inserción de la economía en los mercados externos y en los acuerdos de integración regional. Se verificaron fuertes coincidencias de las políticas con los criterios propuestos por algunos organismos internacionales. (Notaro et al, 2011:62).

En Uruguay según Olesker (2004) en entrevista a Radio 36:

“(…)la flexibilidad laboral tuvo 3 grandes momentos, el primer momento en el 92 cuando Lacalle decide no convocar más a los Concejos de Salarios, el segundo es la ley 16.713 conocida como la ley de las AFAP que además de introducir un sistema flexible en las jubilaciones se acuerdan que introduce la idea de las unipersonales como forma de contratación de trabajadores, tickets de alimentación, esto en el año 96 en el primer año del segundo período de Sanguinetti (…)”.

En los años noventa también se inauguraron dos procesos con un fuerte impacto en el mundo del trabajo. Por un lado la suscripción a las recomendaciones del Consenso de Washington<sup>5</sup>, las cuales trajeron aparejadas nuevos modelos de atención a la pobreza y el desempleo con el nacimiento de programas dirigidos a la capacitación del individuo. Por otro lado, la integración regional por medio del Mercosur como una tendencia mundial a la creación de bloques de países. Estos dos procesos fueron determinantes en Uruguay para el mercado de trabajo a inicio de siglo XXI, como ejemplo en el Gobierno de Lacalle, Gobierno en el cual decide no convocar más los Consejos de Salarios, se propone privatizar las empresas públicas, se realiza un ajuste fiscal, alineándose con lo planteado por Consenso de Washington.

La crisis de 2002-2003 producto de lo sucedido en los años noventa, dieron cuenta de un escenario de retrocesos para la clase trabajadora, con un avance de la lógica de mercado, la privatización de una parte de la seguridad social, la creación de la figura de la empresa unipersonal que

---

<sup>5</sup>Consenso de Washington constó de 10 puntos: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabouna profunda desregulación; y 10) garantizar la protección de la propiedad privada

impactó negativamente en las posibilidades de sindicalización del trabajador aislado y la promoción de procesos tercerizados, con un índice de desempleo que trepó a lo más alto de los registros históricos con ausencia de negociación y Consejos de Salarios, (Mariatti, 2020).

El agotamiento en la creación de empleo para la administración de la cuestión social (ya que es irresoluble en el marco del capitalismo dado que el capitalismo es un permanente generador de cuestión social) se traduce en desempleo masivo, y en mayores niveles de pobreza, vulnerabilidad, marginación y exclusión social. Esta insostenible y creciente fragmentación y heterogeneización de la sociedad, atravesada por profundas desigualdades, fue a su vez reforzada por el avance tecnológico y científico impactando fuertemente sobre el paradigma productivo capitalista.

El deterioro en la calidad del empleo adquiere mayor importancia como resultado de los cambios inducidos por la globalización de la economía, la integración regional, los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo, las reformas laborales, la recesión vivida en Uruguay en el periodo 1999-2002 lo cual impactó en la reducción del número de personas ocupadas y en la calidad del empleo.

## **CAPÍTULO 2. CRISIS Y AMPLIACIÓN DE LAS POLÍTICAS FOCALIZADAS EN URUGUAY.**

El presente capítulo, se focalizará en el abordaje de las políticas sociales en Uruguay tomando como punto de inflexión la crisis económica y social ocurrida en el año 2002. Crisis que dejó niveles de desempleo pobreza e indigencia impactando en la implementación de diferentes políticas sociales.

La situación a mediados del año 2002 se caracterizaba por la caída del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la suba de la relación deuda/PBI a niveles cercanos al 100% (...) Las reservas del Banco Central del Uruguay continuaron su caída libre y llegaron al nuevo piso récord histórico de 488 millones de dólares al martes 11(...)" (Steneri, 2011, pp 103-152).

Para Faleiros (1995) las políticas sociales sólo pueden ser entendidas en el contexto de la estructura capitalista, regulando los modos de existencia de los distintos grupos sociales y su función es concretar la integración de los sujetos al orden o sistema establecido, por lo cual en mayor o menor medida constituyen siempre una legitimación y perpetuación de ese orden dado que vuelven funcionales a este a aquellos grupos que de alguna manera pueden constituir una amenaza para su reproducción.

Potyara Pereira considera que cuando se habla de políticas sociales se hace referencia a "aquellas modernas funciones del estado capitalista de producir, instituir, distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía ". (2000: 149)

Considerando que nada puede ser analizado fuera de su contexto actual y del devenir histórico que lo genera, se realizará en este apartado una reconstrucción de los principales elementos que intervinieron en la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de sus principales programas como son: el PANES y el Plan de Equidad implementado bajo el primer gobierno progresista. Como se indicó anteriormente la focalización no nació con el gobierno progresista, sino que nació con programas a partir de los 90, el PRIS<sup>6</sup> ejecutado desde la OPP, lo que se desarrollará en el punto 2.1, es decir existe una ampliación de la asistencia por ende una ampliación del sentido de focalización que ya venía dándose desde los 90.

---

<sup>6</sup> Programa de Inversión Social

Los años noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas de desregulación, de disminución del tamaño del sector público y de apertura comercial, aplicadas primordialmente en los primeros años de la década. El proceso de apertura ocurrió en el marco de la integración del país en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el cual se estableció un cronograma de desgravación arancelaria entre los países miembros, destinado a la creación de una zona de libre comercio con un arancel externo común. El cambio de inserción comercial externa fue acompañado por una política de estabilización de precios que provocó la apreciación del tipo de cambio real con los países fuera de la región. (OIT, 2005:140)

La creación de un nuevo Ministerio surge en pos de resolver la crisis presente en nuestro país. “La creación de ministerios sociales especializados en el tratamiento de situaciones vinculadas con la pobreza y con problemáticas específicas es otra de las medidas que también se extendieron en Latinoamérica” (Midaglia y Antía ,2007, p. 469).

La crisis económica más importante de la historia moderna del Uruguay tuvo su punto más álgido en el año 2002, cuando se produjo el colapso del sistema financiero del país afectando a toda la economía (Amarante, et.al 2003). Dicha crisis generó un aumento de la tasa de desempleo, en ascenso previo a la misma, alcanzando al 17% de los activos en el año 2002. La crisis golpeó fuertemente a los sectores más vulnerables de la población como son: los hogares de adultos jóvenes con niños, con bajo nivel educativo y con una adscripción inestable al mercado de trabajo.

Los objetivos del gobierno a partir de 2003 quedaron fuertemente condicionados por los términos de referencia de las dos Cartas de Intención firmadas con el FMI en la primera mitad del año. El programa era relativamente clásico: se buscaría el crecimiento compatible con el control inflacionario, se exigirían las cuentas públicas – a través del esfuerzo de la población y del gasto estatal- hasta alcanzar un superávit fiscal primario equivalente al 3,2% del derrumbado Producto Bruto y se demandaría un compromiso a favor del mantenimiento del tipo de cambio flotante (Caetano, 2005, p 465).

Si bien se logró negociar la deuda, la estabilidad económica, financiera y social del país fue crítica, impactando principalmente en la infancia, siendo la mitad de los niños del país pobres, alcanzando la indigencia al 4,7% y la pobreza al 39,6% en el año 2004 (Yaffé, 2012). Con las

recomendaciones neoliberales las PPSS se ven empobrecidas perdiendo capacidad, esta situación generó una transformación de las políticas públicas clásicas, las cuales no se desmontaron, pero requirieron de otros programas focalizados para sostener su integración.

“La resultante del proceso de revisión de la matriz clásica de bienestar dio lugar a un sistema “híbrido”, en el que conviven servicios semi-privatizados con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado, que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado” (Midaglia, 2007 p. 464).

Híbrida ya que comienza a abrirse el espacio para la tercerización por medio de organizaciones de la sociedad civil como las que convenían con MIDES para llevar a cabo la gestión de los Centros Nocturnos.

## **2.1 Auge de las Políticas Focalizadas, surgimiento de los procesos de individualización.**

La década de los 90 comienza con un gobierno del Partido Nacional, en el poder. De este modo se acentúa el enfoque neoliberal iniciado durante la dictadura, buscando empujar los salarios a la baja, debilitar la acción estatal en áreas sociales (empobrecimiento de las políticas) una contrarreforma fiscal que aliviaría los impuestos sobre la renta enfocándose en el consumo, una fuerte desregulación laboral colocando a nuestro país como el más flexible de América Latina (Falero, 2008). Los años noventa tuvo su versión focalizada de las Políticas Sociales en el PRIS (Programa de Inversión Social) implementado por el Partido Nacional a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Desde su lógica tecnocrática se intentaba escapar de la negociación política- legislativa, la burocracia estatal- sindical articulada con los partidos de izquierda opositores al gobierno y el clientelismo tradicional (Midaglia, 1998). Según la autora, dentro de los documentos del PRIS, se evidencia la promoción de políticas focalizadas haciendo énfasis en que se encuentren determinadas por criterios objetivos como son las necesidades básicas insatisfechas o la línea de pobreza.

En los noventa, el significativo aumento del GPS<sup>7</sup> se correspondió con la década de las reformas estructurales de corte liberal, promotoras de la minimización del papel estatal. Esta aparente

---

<sup>7</sup> Gasto Público Social

paradoja se explica por un cambio cualitativo en las políticas sociales, desde el universalismo a la focalización. (Azar et al, 2010, p. 9).

La focalización fue considerada una estrategia adecuada para vincular los programas sociales a los costos fiscales, garantizando una mayor eficiencia en su llegada a los sectores más pobres (Filgueira, 2005). En lo que refiere al mundo del trabajo, el Banco Mundial se focaliza en los individuos que están integrados al mismo, generando ésta situación una sociedad eficiente. Por otra parte, refiere a aquellos que no han logrado ingresar o mantenerse en el mercado laboral los cuales serían la población a la que están destinadas las políticas sociales focalizadas (Domínguez Ugá, 2004).

La premisa planteaba que el mercado debía crecer y actuar libremente para estar a disposición de las personas logrando la satisfacción de sus necesidades. Cuando ello no se concreta es por la incapacidad de los individuos de interactuar con las reglas del juego vigentes justificándose en estos casos la intervención del Estado, para “encausar”, “capacitar” y “empoderar” a los individuos para que puedan interactuar en el mercado y resolver de sus necesidades. Es así que: “La incapacidad personal se atribuye por regla general a fracasos personales y, en la mayoría de los casos, se culpabiliza a las víctimas de su situación” (Harvey, 2007, p 85). En este sentido, se aplica una mirada moralizante que determina de qué manera debería haber vivido la persona para lograr que su situación no sea la que actualmente vivencia. Lo anteriormente descrito según Crespo y Serrano (2013) se puede ver en el modelo de intervención basado en la “activación” el cual hace que la inserción laboral sea visto como cuestión de actitud o motivación hacia el trabajo, promueve atención individualizada, se propone que el sujeto se active y salga de la pasividad, ya sea yendo a un curso que lo capacite, preparación de entrevistas de trabajo, construcción de currículum laboral, etc.

En este nuevo modelo de intervención, basado en la activación, el principio articulador sería el fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado. Se lucha contra la “dependencia” de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del Estado (Crespo et al, 2009: p 96).

Se amplían así procesos de individualización, considerándose que el problema no es colectivo, no es una falla del sistema de producción, sino que se responsabiliza a cada individuo de ello. Él es el

responsable de su trayectoria de vida, y del desarrollo de sus capacidades que le permitan atender sus necesidades particulares.

El punto de partida de la ideología neoliberal son las libertades individuales, no promoviéndose la conceptualización del colectivo, sino que desde el otro extremo se reivindica el individualismo en todos los aspectos de la vida (Harvey, 2007). Lo importante es cómo asegurar la libertad de cada individuo de manera que pueda hacer uso de sus capacidades aplicadas al mercado y así resolver sus necesidades, que son individuales. De esta manera, las historias de vida de cada ser humano quedan libradas al uso que el mismo de a los recursos instrumentales con que cuente para resolver en el mercado su subsistencia. Cualquier falla queda perfectamente justificada por la inexistencia de herramientas adecuadas para desempeñarse en el mercado o factores de índole moral que afectan el correcto desempeño individual.

El análisis del surgimiento de las políticas sociales nos permite conceptualizar su origen y evolución y así entender las diferentes coyunturas que determinaron en algunos casos la mejora en la calidad de vida de los trabajadores y en otros, en la gran mayoría, la precarización de las condiciones de vida, al dejar las trayectorias individuales libradas a los recursos de estos. (Behring y Boschetti, 2009).

En este punto, encontramos lo que se entiende como la psicologización política del trabajo (Crespo, Revilla y Serrano, 2006). Este proceso consiste en una transformación de los problemas sociales en déficits personales. Ello producto de un trabajo de producción política y discursiva, por medio del cual los conflictos sociales son transformados en exigencias psicológicas y morales sobre los sujetos, en definitiva, en conflictos personales, con el desplazamiento de la responsabilidad desde las instituciones a las personas encontrándose la política retirada. El triunfo del neoliberalismo, como nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009), empuja hacia diagnósticos y soluciones de dimensión individual.

Las políticas sociales, pasaron de ser una tendencia universal a ser cada vez más focalizadas en cuanto a quienes y por cuánto tiempo se puede acceder a las mismas. El devenir de los acontecimientos aquí citados implicaron la ubicación en la esfera privada de todos los problemas causados por un sistema que contiene implícita una contradicción para el modelo mismo (Netto, 1992).

Según Pastorini (1995) el empobrecimiento de las políticas sociales en cantidad como calidad para la profesión del Trabajador Social En el caso de nuestra profesión, junto a la reducción del principal campo de inserción profesional, conllevan a una progresiva pérdida de su prestigio y credibilidad.

De esta condición general derivada de los cambios en el mundo del trabajo y de la miseria del Estado para las políticas sociales se genera el estado de miseria del que habla Wacquant, en tiempos de ajuste fiscal permanente. Se trata de una mala política social para los que no pueden pagar, con servicios desbaratados y precariedad de los trabajadores que operan estos servicios, lo que incluye a los trabajadores sociales (Behring 2021, p. 75).

Es de esta manera que consecuencia de un proceso las políticas sociales focalizadas, sustentadas en la idea de identificar con mayor precisión a los beneficiarios, para tener así un mayor impacto per cápita. De esa forma, el gasto resultaría ser más efectivo, llegando a quienes más necesitan percibir este beneficio social (Franco, 1996, p.18). Según Franco (1996) , la focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, debido a que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias/ necesidades) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Además aumenta la eficiencia en cuanto al uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el Programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

En contraposición, Domínguez Ugá (2004) enuncia que las políticas focalizadas se encuentran lejos de una concepción de justicia, sino que actúan subsidiando precariamente las carencias sufridas por esta población. Exigen que los mismos destinatarios demuestren su calidad de merecedores, siendo exigua la transferencia de recursos, para un grupo reducido de destinatarios durante un periodo determinado de tiempo, “poco, para pocos por poco tiempo” (Baraibar, 2007).

Danani (2008) hace referencia a dos demostraciones de ser merecedores,

- (a) la necesidad (entendida como carencia) de un cierto conjunto de bienes y servicios considerados básicos y por los que el individuo ha demostrado esforzarse sin éxito; y (b)
- la demostración de la disposición al esfuerzo, por la que el sujeto merece la ayuda (p. 43).

Siendo esto una doble estigmatización por culpabilizar al individuo por estar en la situación en la que se encuentra, y por otro lado haciendo responsable de cumplir con los requisitos para volverse objetivo de las políticas del Estado.

Con el fin de acceder al beneficio el individuo despliega una infinidad de estrategias, ya que su supervivencia y la de su familia dependen de ello.

Focalizar las acciones implica hacer efectivo el ajuste entre las necesidades de un grupo y lo que este debe hacer y recibir para el logro de mejores impactos. Su aplicación supone que conociendo dicha problemática, las potencialidades y los obstáculos que ella presenta, así como la concepción que se tiene del problema, permite garantizar que los programas y proyectos que se implementen beneficien efectivamente a esos sectores.

Si se toma en cuenta el nivel socioeconómico como criterio de focalización, la situación de vulnerabilidad o de pobreza se encuentra en la mayoría de las políticas sociales. Aquí entra en juego una herramienta que ha ganado importancia para la asignación de prestaciones, y que refuerza la focalización, como es el Índice de Carencias Críticas (ICC). Este busca resumir en un valor único la situación de carencias de un hogar siendo utilizado principalmente en políticas sociales, como son la Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS).

Otro criterio en la implementación de las políticas focalizadas es el territorio. No sólo se focaliza en la población, sino que también el territorio comienza a ocupar un lugar importante. Se visualiza en cuanto a las políticas que la mayoría son de alcance nacional, mientras que algunas de ellas están focalizadas en territorios específicos. El nivel educativo, también se encuentra presente principalmente en las políticas socioeducativas focalizadas.

Según Duschatzky, (2000) los programas sociales pregonan la focalización, siendo una expresión de Estados debilitados que buscan colocar paños fríos a las amenazas del modelo neoliberal. Se busca paliar ciertos problemas, para aumentar el impacto potencial per cápita, con lo que se individualiza un problema como la pobreza, que deviene de causas sociales. Se multiplican los programas sociales, como estrategias compensatorias, y no como supuestas oportunidades sociales y económicas del modelo. A nivel del ejercicio de la ciudadanía, el pobre ya no es percibido como sujeto de derecho, sino meramente como un objeto de caridad.

## **2.2 Creación del Ministerio de Desarrollo Social e implementación de diferentes programas**

En este escenario llega al gobierno nacional la coalición de izquierda FA, proponiendo cambios en la orientación económica y social, del país acompañado de un período de estabilidad económica internacional, impactando positivamente en la gestión de su Gobierno. Este proyectaba como principales líneas a desarrollar, políticas de reducción de la pobreza, cambios tributarios, reforma en el sistema de salud y el restablecimiento de los Consejos de Salarios (Dassatti y Márquez, 2012).

A partir de la Ley Nro. 17866 se creó el Ministerio de Desarrollo Social el 18 de marzo del año 2005 buscando coordinar las políticas sociales a nivel nacional. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) surge con la necesidad de crear una autoridad social de igual jerarquía que la económica en pos de tener la misma capacidad de decisión, propuesta que fue discutida y rechazada por la fuerza política. "Finalmente, otros argumentos se centran en la necesidad de cuidar los equilibrios políticos internos al Frente Amplio, aspecto muy relevante para acordar y alinear al conjunto de la fuerza política detrás de las decisiones de gobierno" (Baraibar, 2020, p.235).

Los principales objetivos de este Ministerio son generar acciones dirigidas a la atención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social combinadas con medidas en términos de desarrollo social. Buscando lograr una coordinación entre las políticas sociales de manera que se consolide como una práctica institucional sin depender de los lineamientos de cada gobierno. Se propuso procesos de descentralización y desconcentración de sus competencias debido a su alcance Nacional.<sup>8</sup>

En su inicio su asunto más relevante fue el Plan de Emergencia, de carácter transitorio generaba tensión entre lo permanente de una estructura Ministerial y una corta duración en el tiempo como lo es un Plan. Dentro de sus cometidos y atribuciones, es posible identificar dos aspectos fundamentales: las competencias que se le definen y los organismos que se le ubican bajo su responsabilidad. Aquí un aspecto fundamental fue el de ir más allá de la emergencia. (Baraibar, 2020, p. 237).

También procuró contribuir al desarrollo social, desde la perspectiva de la justicia social y la equidad, con un enfoque de género y generacional, mediante la ejecución, coordinación y regulación de políticas públicas estatales fundadas en principios de solidaridad, integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos; impulsando la participación ciudadana y de los actores

---

<sup>8</sup>Ver Ley N 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. 21 de marzo de 2005.

sociales, de forma de asegurar la obtención de impactos sociales sostenidos, profundos e integrales (Presidencia/MIDES, 2009, p. 10).

Dicho Ministerio elaboró el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), aplicado durante dos años con el fin de realizar un embate a la situación de pobreza crítica en que el país había quedado sumido luego de la crisis del año 2002. Es así que el MIDES se constituye como la institucionalidad encargada de implementar propuestas de forma directa o a nivel de la coordinación general. Y a su vez, tuvo la responsabilidad de garantizar el diálogo entre las políticas sectoriales y las focalizadas, generando sinergias entre los componentes del sistema de protección social y al mismo tiempo ajustando su desarrollo a la luz de las necesidades y problemas de la sociedad uruguaya.

Fue objetivo del PANES aliviar la pobreza de forma inmediata desarrollando estrategias para su superación a través de las transferencias de un ingreso condicionado el cual estaba combinado con programas focalizados en pobreza extrema o indigencia. “En un contexto de recrudescimiento de los procesos de exclusión social se comenzaron a ensayar un conjunto de políticas sociales de combate a la pobreza” (Midaglia, 2010, p. 126).

El programa principal del PANES fue el Ingreso Ciudadano, una transferencia monetaria que se hacía efectiva por medio del BPS dirigida a jefes/as de hogar. La adjudicación de la misma obligaba el compromiso de realizar controles sanitarios, así como también garantizar la asistencia a centros educativos de los niños/as y adolescentes de las familias beneficiarias. (MIDES, 2010).

Entre otros componentes del PANES se encontraban el programa Trabajo por Uruguay dirigido a personas desocupadas de carácter transitoria, buscando promover su inserción socioeducativa y laboral para luego generar la posibilidad de un proceso de autonomía. También se hallaba el programa Construyendo Rutas de Salida, con un fuerte componente de educación e inclusión sociocultural. El proyecto de Opción Productiva se articulaba con los dos programas antes mencionados consistiendo en la promoción de iniciativas productivas a mediano plazo.

El programa de Apoyo educativo en Zonas de Contexto Crítico consistió en apoyar a escuelas y liceos situados en zonas seleccionadas en términos de alimentación, infraestructura edilicia, materiales escolares, actividades de múltiple índole promoviendo la inclusión y la asistencia.

Uruguay Clasifica es un recurso destinado a apoyar hogares que se dedicaban a la clasificación de residuos sólidos urbanos como principal fuente de ingresos.

Por otra parte, el programa de Apoyo Alimentario estaba dirigido a personas que sufrían déficit nutricional complementando la alimentación nutricional a mujeres embarazadas, amamantando o con menores de 5 años a cargo y estudiantes de Ciclo Básico.

El programa de Emergencia Sanitaria estaba basado en la prevención y atención en el primer nivel de salud fortaleciendo los servicios existentes en zonas de prioridad, fomentando la promoción en temas relacionados a la salud sexual y reproductiva, bucal, mental, consumo de sustancias entre otros.

El Mejoramiento de Asentamientos Precarios, Casas de Inquilinos y Pensiones pretendía generar servicios e infraestructura en todo lo mencionado anteriormente, realizando un relevamiento en términos de las condiciones de hacinamiento, seguridad edilicia, higiene, así como también promovió la vinculación de estas familias con los diferentes programas sociales existentes.

El programa Atención a Personas en Situación de Calle (anteriormente identificado como PAST) estaba dirigido a personas que se encontraban a la intemperie brindando una solución transitoria a dicha problemática, así como también promover la reinserción laboral y sociocultural. (MIDES, 2006)

Una vez culminado el PANES, tal como estaba previsto a los dos años de su inicio, se formó el Plan de Equidad considerado un hito de la denominada “nueva matriz de protección social”. “El conjunto de las políticas sociales convergen en un sistema o, como preferimos pensarlo, en una nueva matriz de protección social en la que se articulan políticas universales, focalizadas y de acción afirmativa” (MIDES, 2014, p. 12). Dicho Plan, fue concebido como un elemento de inclusión social, generador de procesos socioeducativos que preparaban a los participantes para la inserción en el mercado formal de empleo.

“El Plan de Equidad materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad como condición imprescindible para tener un país integrado e incluyente” (MIDES, 2010, p. 20).

En el Plan de Equidad se formularon dos ejes. Uno de ellos, apuntó a transformar los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social: cómo son la reforma tributaria, reforma de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación. Por otro lado se denominó RAIS (Red de Asistencia e Integración Social). Con ella se pretendió incidir sobre la equidad social mediante cambios en los componentes estructurales, consolidar y extender la asistencia articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (MIDES, 2011).

La Matriz de la Protección Social está conformada por:

La Reforma Tributaria buscó mejorar la eficiencia del sistema tributario y aumentar la equidad horizontal y vertical estimulando el crecimiento económico a través del empleo y la inversión productiva.

La Política de Salud pretendió generar un cambio en el modelo de atención y de gestión así como también una transformación en el gasto y en su funcionamiento, creándose una herramienta como es el Sistema Nacional Integrado de Salud y el Seguro Nacional de Salud.

Las acciones de la Política de Empleo se canalizaron en dos vertientes, el Compromiso Nacional y las Políticas Activas de Empleo. Los primeros buscaban aumentar la cantidad y calidad de empleo apoyando la reinserción de la población desocupada, así como también potenciar los micro-empresarios. Las Políticas Activas de Empleo se dirigían hacia el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, de los emprendimientos productivos, y de la diversificación y ajuste de las iniciativas de formación profesional.

La Política de Vivienda se basó en el Plan Quinquenal de vivienda 2005-2009 orientada a toda la población. Esta abarca un conjunto de propuestas de vivienda y hábitat, de ordenamiento territorial, de medio ambiente y de aguas, promovidas por varios organismos públicos.

La Política Educativa estuvo centrada en la elaboración de una nueva Ley de Educación, buscando aumentar la cobertura de niños de 0 a 3 años, universalizando la escolarización de 4 años hasta el Ciclo Básico de secundaria, así como también lograr la reinserción de jóvenes y adolescentes al nivel de la Educación Media Superior.

El Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos se encontró sustentado en una Ley Nacional orientada por las ratificaciones a nivel internacional sobre la temática de género.

El objeto del segundo eje de reformas fueron los componentes de la denominada RAIS, dentro de este eje se encuentran las prestaciones sociales no contributivas directamente e indirectamente, se encuentra el IVA, el gran ingreso del Estado el cual termina siendo una prestación contributiva.

Dentro de las prestaciones sociales no contributivas se ubican las Asignaciones Familiares y la Asistencia a la Vejez. Ambas transferencias de dinero, buscando en el caso de las primeras mejorar la transferencia de ingresos de los hogares que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social conformados por niños y adolescentes. La Asistencia a la Vejez, buscaba ampliar la asistencia a las personas con más de 65 años que se encontraban en situaciones de pobreza.

La modalidad de políticas de educación y atención a la primera infancia e infancia busca mejorar la calidad y aumentar la cobertura de atención a esta población. Se aumentó para ello la cobertura del Plan CAIF, Centros Diurnos de INAU, Jardines de infantes de ANEP/CEP, Plan Aduana, así como también se brindó asesoramiento a los centros educativos infantiles. Este conjunto de políticas además pretendió mejorar el rendimiento, la asistencia a las Escuelas de Enseñanza Primaria y la integración social de los adolescentes y jóvenes (Alvarez 2009).

Se concibe al trabajo como una herramienta integradora, por lo que se plantea como objetivo fortalecer los procesos de integración social. Uno de ellos es Uruguay Trabaja, donde se desarrollan actividades de valor público a cambio de una remuneración económica, desplegándose acciones de promoción social para el seguimiento a nivel individual y familiar de situaciones o problemáticas que no permiten la incorporación al mercado formal de trabajo.

(...) en lo que respecta a resultados más concretos del Programa como ser la inserción laboral formal o bien la mejora en la empleabilidad (ésta última no “fácilmente medible” pero sí plasmada entre los objetivos específicos del Programa), los resultados son menos alentadores: la brecha de cumplimiento de la meta establecida por el Programa (15% de Inserciones Laborales Formales), es amplia ya que apenas un 3% de los participantes en 2009 lograron una inserción formal con la condición prevista de cuatro meses de sostenibilidad en el empleo. Por otra parte, la evaluación de impacto muestra que los participantes no acceden a un empleo

formal en mayor medida que los no participantes (suplentes), y que la duración en el empleo de los primeros respecto a los segundos es de apenas un día y medio de diferencia para aquellos que cotizaron al menos un mes. Es decir, se observan restricciones para el logro de este objetivo por parte del Programa (MIDES, 2011, p.102).

Otro programa fue “Incentivo a la Contratación” que consistió en la disminución del costo del trabajador para el empleador privado a través de un subsidio.

Desde la etapa de elaboración, debate, negociaciones y acuerdos, se observan avances dispares, no obstante, se cumplen prácticamente todas las propuestas. Sus diferentes componentes continúan operando, pero ya desde un perfil recostado hacia los aparatos orgánicos respectivos –de manera segmentada– y menos desde una perspectiva integrada de las intervenciones estatales (Mirza, 2018, p.45).

Siguiendo a Mirza (2018), los impactos del Plan de Equidad se vieron reflejados principalmente en la reducción parcial de la pobreza y el descenso más pronunciado de la extrema pobreza, por efecto “prolongación” del PANES. El resultado combinado de los programas implementados, como son las transferencias directas, reforma tributaria, reforma sanitaria y programas focalizados en el área educativa y en este proceso de mejoramiento de la economía del país, redistribuyeron la cantidad de recursos disponibles y dieron como resultado avances a nivel de las condiciones y calidad de vida de los segmentos que se encontraban en zona de vulnerabilidad socioeconómica.

La Red de Asistencia e Integración Social; que aseguraba las transferencias monetarias organizadas en un nuevo régimen de asignaciones familiares, dieron muestras de avances en cuanto al alcance de la población, contribuyendo el aumento del monto por hijo a reducir la brecha ya existente de la pobreza. Complementado con esto se extendió el alcance de las tarjetas alimentarias (Tarjeta Uruguay Social), poniendo énfasis en hogares monoparentales con hijos a cargo. Así también, podría decirse que se ha producido la expansión de los CAIF y de los programas dirigidos al nivel preescolar generando impactos sostenidos desde el año 2008.

Según Fiorini y Sosa (2020) el Plan 7 Zonas, que forma parte de la RAIS nace en el año 2013 co-diseñado y co-ejecutado por la Presidencia de la República, MIDES, Ministerio del Interior e

Intendencias de Montevideo y Canelones, realizando acciones conjuntas e intercambiando datos, con la pretensión de dar respuesta al tema de la convivencia desde una perspectiva integral. Ello se vinculó con lo llamado por Loic Wacquant (2012) sobre el aumento de la punitividad ya que en el Estado principalmente el neoliberal una de las tres estrategias que emplea para tratar la marginalidad y la pobreza implementa políticas sociales de corte higienista en la búsqueda de reducir la visibilidad de la pobreza mejorando el paisaje urbano.

Asimismo, fue definido como un plan piloto a ejecutarse en siete zonas de estos dos departamentos, a partir de un criterio de priorización basado en indicadores sociales, así como en la concentración de altas tasas de criminalidad. Sus principales componentes se basaron en: el mejoramiento de la infraestructura urbana, el fortalecimiento de programas y servicios sociales, y un conjunto de acciones para mejorar la seguridad de las zonas. (Fiorini y Sosa, 2020).

También el Gobierno del Frente Amplio realizó la aprobación en agosto de 2013 de la “Ley de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos”, Ley N.º 19.120, promulgada por el Poder Ejecutivo enmarcada en la preocupación política respecto a la convivencia y seguridad ciudadana; modificando aspectos del Código Penal relativos a la conservación y cuidado de los espacios públicos.

Dicha Ley contempla un conjunto de artículos referidos a tipos de comportamiento que se prohíben en la vía pública debido a que atentan contra el orden y la convivencia. Esta Ley busca promover medidas orientadas a una regulación de la convivencia a través de medidas legales, reguladoras o represivas. Se encuentra inserto dentro de la Ley la prohibición del uso del espacio público para pernoctar o acampar, “estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar, de quienes duermen y viven en la calle incluso cuando la misma no lo desee o demuestre una actitud contraria” (Presidencia de la República, 2012, p. 10). Esta medida va acompañada de otras tales como la creación de centros especializados para abordar las distintas problemáticas de las personas que se encuentra en situación de calle, la generación de protocolos de intervención coordinados con distintos actores institucionales para intervenir en calle, y “definir un presupuesto para esta población garantizando la infraestructura y los equipos necesarios a tal fin” (Presidencia de la República, 2012,p. 10).

### **CAPÍTULO 3: SITUACIÓN DE CALLE Y LA POLÍTICA IMPLEMENTADA EN URUGUAY.**

En el presente capítulo, se abordará el surgimiento de la problemática de la situación de calle en nuestro país. Esta, no es un fenómeno nuevo, así como tampoco es exclusivo de los países tercermundistas ya que el/la “mendigo” o “vagabundo” que pernocta en espacio público siempre ha existido como expresión inevitable de la cuestión social generada por el capitalismo.

En los países anglosajones las personas que atraviesan esta situación son conocidos como “Home/es”, en Francia son llamados “clochard”, “sans domicile fixe”, constituyendo una forma de exclusión social vinculada con el crecimiento de las grandes ciudades en el mundo capitalista, experimentando en las últimas décadas un aumento significativo. Para ejemplificar esto alcanza con analizar la metamorfosis sufrida en el mundo del trabajo a partir de los años 70 y cómo la mundialización de la economía obligó a miles de trabajadores a convertirse en migrantes.

El fenómeno de las personas habitando en las calles, adquiere más fuerza a partir de la década del 90 en Europa, donde las causas que antes lo justificaban como por ejemplo una elección personal, no logran dar cuenta de su complejidad y crecimiento, comenzando a relacionarse la misma con causas de índole estructural como son la degradación del mercado de trabajo (desempleo, trabajo informal) y con el deterioro de los soportes relacionales de las personas como lo son la familia, el sindicato, barrio y la comunidad.

La denominación de personas en situación de calle se ha ido transformando, complejizando y repensando tanto a nivel académico como a nivel de las políticas públicas. Anteriormente, se hacía referencia a esta población como personas que no contaban con un domicilio o residencia estable, eran personas “sin techo” pernoctando por ello en la calle. Esta terminología ya no es utilizada como antes debido a que hoy en día se pone el acento en la situación de calle, siendo la problemática de la vivienda una parte de una problemática multicausal.

En la actualidad, se utiliza la denominación “personas en situación de calle”, “Se trata de una problemática extremadamente compleja y multicausal, donde la vulnerabilidad social se refleja, no sólo en las condiciones socioeconómicas sino que se puede asociar a otros componentes como: consumo problemático de sustancias psicoactivas, alcoholismo, trastornos mentales crónicos...” (MIDES, 2011c, p.2). A su vez la palabra “situación” incorpora la consideración de transitoriedad, dejando en evidencia la posibilidad de salir de dicha problemática.

Asimismo, el referirse a personas en situación de calle, implica considerar a un grupo heterogéneo, de individuos conformado por adultos (con o sin menores a cargo), con distintas trayectorias de vida y problemáticas de diversa índole.

### **3.1 La Situación de calle en Uruguay.**

Retomando lo desarrollado al comienzo de este capítulo, la situación de calle es un problema complejo y multicausal, relacionado con elementos estructurales y biográficos acentuado por las circunstancias de los procesos de mundialización de la economía y ajustes que desmontaron los estados sociales. Esta problemática limita el desarrollo integral de las personas exponiéndolas a situaciones de violencia, revictimización, indefensión, deterioro de su calidad de vida y sus condiciones físicas e intelectuales. Como expresión de resistencia encontramos la construcción de redes sociales que auguran un posible futuro movimiento social, entre ellos Ni Todo Está Perdido (NITEP)<sup>9</sup> colectivo integrado mayormente por personas que viven en situación de calle o en Centros Nocturnos que se reúne desde 2018 con el fin de restituir derechos.

El concepto de persona sin hogar está asociado al individuo sin techo que duerme a la intemperie, habitando los espacios públicos. En el imaginario social, este concepto se vincula con el siguiente perfil demográfico: varón de mediana edad, solo, aparentemente de largo tiempo en calle, sin trabajo o ingresos económicos ni redes sociales, con consumo problemático de alcohol o sustancias psicoactivas ilegales, patologías psiquiátricas y en algunos casos, vinculado a algún tipo de actividad delictiva (Pleace, 1997; citado en Mc Naughton, 2008).

Actualmente el MIDES es el organismo en nuestro país que realiza el abordaje de la situación de calle, entendiendo que esta se produce cuando las personas no pueden acceder a una residencia regular viviendo a la intemperie, con vulneración de derechos, en un contexto asociado a la pobreza, a la exclusión residencial y a la falta de protección social.

Desde la mirada del MIDES “Las estrategias de intervención tendrán entonces que incluir estos aspectos, adaptarse a las particularidades de las distintas situaciones, y deberán estar siempre sometidas a revisión crítica. Serán construidas y planificadas junto a las personas destinatarias, de

---

<sup>9</sup> Plataforma NITEP

acuerdo con sus necesidades particulares y a lo que es posible construir en el vínculo entre equipo y usuarios/as.”<sup>10</sup>

La situación de calle anteriormente era abordada mediante la filantropía y acotadas intervenciones llevadas adelante por la IMM. Esta comienza a hacerse presente a partir de acciones específicas como fue el “Plan de Frío Polar” en el año 2000, llamándose posteriormente “Plan Invierno” tras reeditarse el programa culminando en el año 2004 (Pérez, M; 2005). “El Plan Invierno, más allá de ser un Plan de Emergencia, acotado en el tiempo y en la cobertura, ha permitido des ocultar lo obvio, poner rostro, historia y sensibilidad o una situación que para muchos estaba escondida” (Monteverde, 2002, p. 67). Este Programa, surge por varios motivos, pero el que marca su inicio y determina su creación, fueron las bajas temperaturas que ocasionaron la muerte de dos personas en situación de calle por hipotermia, provocando que el tema entrara en la agenda de gobierno. Es a partir de ese momento que se inicia el Plan de Invierno.

Con la asunción del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005, se crea el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) para hacer frente a la situación vivida tras la crisis económica del año 2002. Dicho Plan estuvo integrado entre otros programas por el PAST (Programa de Atención a los Sin Techo), buscando con este erradicar la indigencia y atender la pobreza extrema que se encontraba en el país.

Desde el año 2010 el PAST pasa a denominarse “Programa de Atención a la Situación de Calle” (PASC) ampliando el número de cupos y el espectro de la población abordada bajo el entendido de que una persona que se encuentre sin techo es consecuencia directa de permanecer en situación de calle redefiniéndose algunos de los objetivos del Programa.

El Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) tiene como objetivo contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas y familias en situación de calle. Se ofrece a estos ciudadanos y ciudadanas un refugio para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse. Así como “(...) atender y acompañar el proceso de integración de ciudadanos que están en situación de calle, promoviendo acciones hacia el pleno ejercicio de sus derechos y deberes en el desarrollo de todas sus capacidades. (PASC en Ciapessoni, 2009, p. 31).

---

<sup>10</sup> MIDES Licitación Pública N 39/2019 para gestión de centros de atención.

Existen algunos programas orientados a dar respuestas a la situación de calle que son ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil confeccionados desde la focalización de la pobreza, ofreciendo respuestas a mujeres y hombres en situación de calle, encauzado en lo laboral y sociocultural, como sus principales propósitos de reinserción. A nivel estatal se implementan los Centros Nocturnos. Fiorella Ciapessoni (2014), distingue dos tipos de usuarios de Centros,

El primero, que comprende quienes son considerados responsables de su situación, por tanto, culpables y condenables, asociado a estereotipos clásicos (desviados sociales, alcohólicos, vagabundos) para quienes la respuesta institucional sólo debiera involucrar la provisión de alojamiento básico (techo y comida). El segundo grupo está compuesto por personas que no son enteramente responsables de ese destino (que padecen patologías psiquiátricas) y se los considera como en necesidad de asistencia humanitaria, requiriendo apoyo social y un tratamiento psiquiátrico (p. 5).

El Programa Calle es un dispositivo que cuenta con diferentes modalidades de atención, dependiendo cada una de ellas de la autonomía del individuo, atendiendo múltiples aspectos relacionados con las condiciones y necesidades vinculadas a las situaciones de calle (MIDES, 2019, p. 5).

Se encuentra el Programa Cuidados, que se caracteriza por brindar albergue y atención a aquellas personas que viven en la calle con dependencia leve o moderada, crónica o aguda, o en procesos de recuperación. Su dispositivo de intervención son los Centros diurnos o 24 horas (MIDES, 2020).

Por otra parte, en segundo lugar, se encuentra el Programa de mujeres con niños, niñas y adolescentes, siendo dirigido precisamente a la población en situación de calle con estas características que se encuentren en situación de extrema vulneración de derechos que no cuentan con la necesaria autonomía y necesitan asistencia para las actividades cotidianas, su dispositivo de intervención son los Centros 24 horas. Su funcionamiento tiene la modalidad de 24hs, los 365 días del año (MIDES, 2020). Actualmente desde el año 2021 existen dos Centros de ingreso 24 hrs MNNA en el departamento de Montevideo, teniendo 130 cupos por centro, un aproximado de 36 núcleos en cada uno de ellos, en estos Centros se encuentran de manera transitoria y es donde se debe realizar un diagnóstico y derivación de acuerdo con las características de cada núcleo (MIDES, 2021).

Los Centros de Medio Camino, son lugar de tránsito posterior al pasaje de la persona por el Centro Nocturno o por los Centros 24 hrs como paso previo a su egreso. Por otro lado, se encuentra el Centro Alzáibar el cual está orientado a brindar una solución habitacional para personas con escasas posibilidades de egreso.

Las Viviendas con Apoyo tienen como objetivo “Proporcionar alojamiento de larga estadía en viviendas independientes y dispersas a personas adultas sin hogar que estén contemplados por alguno de los programas de las divisiones de Protección Integral, que no estén en condiciones de solventar otra alternativa habitacional” (MIDES 2021, p.4)

Los Centros Nocturnos, son dispositivos de intervención que tienen como objetivo:

“Proporcionar solución habitacional nocturna y transitoria a personas que se encuentran en situación de calle. Al mismo tiempo que se desarrollan acciones orientadas a la restitución de los derechos vulnerados de los y las participantes (un lugar adecuado donde pernoctar, alimentación balanceada, acceso a instalaciones para la higiene personal, entre otros). (MIDES,2021, p. 3).

Desde el 26 de abril del año 2021 comienza a regir una nueva modalidad la cual tiene el nombre de Colmenas, con esto se refiere a la gestión de 3 Centros Nocturnos por una misma entidad, las Colmenas cuentan con un equipo técnico central. Otra de las características fundamentales de dichos Centros, es que cada uno tiene cupo para 20 personas, aumentando hasta 4 plazas a las ya disponibles en el invierno considerado por el programa desde el 15 de mayo hasta el 31 de octubre.

Las personas que por determinadas circunstancias no asisten a estos Centros, pueden ser llevadas contra su voluntad desde el año 2021<sup>11</sup>, en el caso que se encuentren enfermas o con riesgo de muerte, la Ley N° 18.787, exhibe que

Las personas de cualquier edad, que se encuentren en situación de intemperie completa, con riesgo de graves enfermedades o incluso con riesgo de muerte, podrán ser llevadas a refugios u otros lugares donde puedan ser adecuadamente asistidas, aun sin que presten su consentimiento, siempre que

---

<sup>11</sup> MIDES Ley N° 18.787

un médico acredite por escrito la existencia de alguno de los riesgos indicados en la presente disposición y sin que ello implique la privación correccional de su libertad” (Poder Legislativo,2011).

Dicha Ley habilita a los organismos competentes, como son el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social, a intervenir sin el consentimiento de la persona, con el fin de preservar su vida cuando se vean comprometidas sanitariamente y se encuentran pernoctando en los espacios públicos.<sup>12</sup>

El 8 de agosto del año 2013, se aprueba la Ley N° 19.120 de “Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos”, la cual se comienza a ejecutar al siguiente mes de su aprobación, dictaminando una serie de comportamientos que atentan contra el orden, la cohabitación y la tolerancia pasando a ser condenadas las personas en situación de calle. Entre los puntos que decreta la Ley, se sanciona con trabajo comunitario o el equivalente en horas de prisión a las personas que duerman o acampen en diferentes espacios públicos luego de haber sido notificadas en dos oportunidades.

Existen diversas vías que ofrece el Estado, las cuales responden al marco legal anteriormente esbozado, esto es a través de los dispositivos de captación y derivación, Puertas de Entrada en los Centros Nocturnos, Equipo Móvil, Call Center.

Equipo Móvil del MIDES;

Es el dispositivo central de captación, derivación y seguimiento con funcionamiento todos los días del año. El equipo recoge los reportes de personas en situación de calle para su captación y derivación a centros. Se organiza en varias recorridas diarias por Montevideo y en atención telefónica y presencial en el edificio central del MIDES. Además, mantiene seguimientos y coordinaciones intra e interinstitucionales para las personas en situación de calle que no ingresan a los centros (MIDES, 2020, p. 21).

Para el ingreso de las personas en situación de calle al Programa Calle, en el actual Gobierno se realiza un cambio ya que el antiguo servicio denominado Puerta de Entrada actualmente funciona en cada Centro Nocturno. En el año 2018, se realiza un cambio en la modalidad pasando a ser el Centro en sí, en donde el equipo evalúa completando el formulario F0 la situación de las personas que

---

<sup>12</sup> Ley de Faltas 2013

solicitan ingresar en el programa (sea por primera vez o reingreso). En el caso que la persona presente las condiciones para acceder al programa ingresa en ese mismo Centro donde solicita cupo, en el caso de no contar con cupo y atendiendo a su perfil, se la deriva a otro de forma permanente o por la noche. (MIDES, 2020).

Por otra parte, el Call Center es una línea telefónica gratuita (0800 8798) mediante la cual la población puede dar aviso de personas que se encuentran en situación de calle. A partir de este contacto, el equipo de operadores evalúa la situación y, en caso de que corresponda, envía al Equipo Móvil al lugar para derivar el caso a un Centro de atención o a la institución que corresponda.

En síntesis, la estrategia de atención a la población en situación de calle se constituye en el trabajo articulado del Programa con los dispositivos de captación y derivación. Esta estrategia tiene incorporada un sistema informático, un Software de Monitoreo y Administración y Resolución de Trámites (SMART) el cual comienza a implementarse en el año 2010, permitiendo la gestión de los “cupos cama” de igual manera a todos los Centros, de forma transversal, y en tiempo real.

El sistema permite tener información actualizada sobre la cantidad diaria de cupos disponibles, el perfil de los usuarios, las derivaciones realizadas, las bajas y egresos de los usuarios, etc. Además también facilita el envío y recepción de notificaciones entre los diferentes técnicos de los programas sociales. (Borrás et al, 2013, p. 6).

Esto último, posibilita conocer las prestaciones con la que se cuenta, gestionar lo que se precise e incluso hacer el seguimiento de la gestión que cada Centro realiza de acuerdo con los objetivos del Programa.

A partir del año 2005 el número de Centros Nocturnos ha estado en constante crecimiento, lo que evidencia el crecimiento del fenómeno en Uruguay (visualizado en los Censos realizados por MIDES). Esta problemática comienza a ser más visible a raíz de diferentes cifras presentadas desde que existen registros en el sistema de SMART y la mejora de este registro por lo que no se debe atribuir únicamente al aumento de la cantidad de personas en situación de calle. (MIDES, 2020). A partir de esto, se buscó la toma de medidas que devengan en soluciones parciales y administraciones ineficientes para esta población y para el abordaje de la situación que atraviesan.

En el año 2006, se lleva cabo el “Primer conteo y censo de Personas en situación de calle y refugios de Montevideo” ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), realizándose un relevamiento de la población que se encontraba a la intemperie en el departamento de Montevideo. Los datos preliminares arrojaron la existencia de un total de 320 personas durmiendo a la intemperie y 419 individuos pernoctando en Centros Nocturnos la noche. Cinco años más tarde, en 2011 tuvo lugar el Segundo Censo y Conteo de Personas en Situación de Calle, por primera vez en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda.

Este Censo considera:

Población en situación de calle a aquellas personas que se hallen pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda y a aquellas personas que, por carecer de alojamiento fijo para pasar la noche, encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares que brindan albergue transitorio (MIDES, 2011, p. 7).

En ambos casos, se aplicó la técnica point in time, censando a la población que hizo uso de Centros Nocturnos, realizando un conteo de la población que durmió a la intemperie en la noche del relevamiento en Montevideo (2006 y 2011) y en el Interior (2011). En 2011 en todo el país, se encontraban 1274 personas en situación de calle: 837 en Centros y 437 pernoctando a la intemperie (MIDES, 2011, p. 30). Al momento del Censo se relevaron 167 personas en el interior del país. Por otra parte, también relevó 103 niños/as menores de 18 años en todo el país, 83 se encontraban en Centros de Montevideo.

En los años 2016, 2020 y 2021 se llevaron adelante nuevos relevamientos, arrojando como resultado final un incremento progresivo de personas en situación de calle, llegando al año 2021 a un total de 3907 personas en situación de calle en Montevideo, 2987 pernoctando en Centros nocturnos de MIDES quedando por fuera del sistema 920 personas en situación de calle.

#### **CAPÍTULO 4: CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES SOCIALES EN LOS CENTROS NOCTURNOS DEL PROGRAMA CALLE.**

En este capítulo, se analizará la información obtenida a partir de las diversas entrevistas realizadas a diferentes informantes calificados como son; representantes de UTMIDES, SUTIGA y ex funcionarios de MIDES vinculados a la Jefatura del Programa Calle. También, se tomarán en cuenta aportes brindados por diferentes Trabajadores Sociales insertos en diversos Centros Nocturnos en la ciudad de Montevideo. Se abordarán sus discursos focalizando la atención en la precarización laboral y en los vínculos laborales existentes con el Ministerio de Desarrollo Social.

Dentro de este Ministerio, se hallan Trabajadores Sociales con diferentes tipos de contratos laborales como son contratos directos, contratos unipersonales y contratos tercerizados, siendo estos últimos contratados por organizaciones de la sociedad civil las cuales mantienen convenios con el Estado.

Se nuclean en dos sindicatos. Por un lado, los funcionarios y los contratados unipersonales trabajan bajo condiciones, normas, reglas y sanciones establecidas por un jerarca del Ministerio e integran UTMIDES. Por otro lado, se encuentran los que a partir de convenios se vinculan con MIDES, organizaciones de la sociedad civil y sus trabajadores tercerizados nucleados en SUTIGA.

Una persona entrevistada, sostiene que en el Programa Calle hay diversas variantes de trabajadores y tipos de contratos laborales existiendo funcionarios públicos y contratos unipersonales. Estos últimos, son dentro de MIDES los trabajadores más precarizados debido a que están mucho más expuestos a una inestabilidad laboral. Esta modalidad de trabajo no tiene respaldo del Ministerio ya que se contrata su servicio, careciendo de ciertos derechos laborales (Entrevista 3).

Las personas tercerizadas en cambio no son funcionarios públicos ni unipersonales, sino que están sujetos a la renovación permanente de los convenios de Organizaciones de la Sociedad Civil con el Estado,

Lo cual ya de por sí determina una inestabilidad permanente en los puestos de trabajo, inestabilidad que ha crecido debido a que en la administración anterior eran licitaciones a dos años y ahora lo que estamos viendo son compras directas y plazos más cortos (Entrevista 2).

Aunque la inestabilidad laboral en la actualidad sea mayor ésta ya existía con anterioridad en los gobiernos progresistas perpetuando en el caso de los trabajadores de MIDES un vínculo laboral precario.

Tras el cambio de paradigma tendiente a la creación de programas focalizados, by-pass como sugiere Midaglia (1998) en diversas áreas se produce la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil, promoviéndose el auge de ésta como ejecutora de diferentes políticas sociales.

A pesar de ello, los convenios y los puestos tercerizados en ONG'S tienen sus ventajas y sus desventajas. La tercerización dota de una agilidad en la gestión, igual siempre ha tenido muchos inconvenientes. Para los trabajadores el principal inconveniente es que los convenios no brindan la posibilidad a un despido, las ONG no los pagan porque en los montos de los pliegos no está previsto, se recontracta año a año lo cual creo que es casi hasta ilegal. Aún siendo tercerizados hay mucho para mejorar en el campo del derecho laboral en estos convenios. Es un problema de cómo están destinadas las políticas sociales en el país, no sólo del sistema de refugios (Entrevista 1).

La discusión y definición sobre qué sindicato nuclea a qué tipo de contrato y trabajadores comenzó con el proceso de regularización interna del estatuto funcional del Ministerio (año 2012) con la llegada del Ministro Olesker.

El Ministerio se armó con pase en Comisión, es decir, con el que quisiera venir de los distintos ámbitos del Estado, podían venir todos y así era, voluntarismo, una actividad más militante era a esto hay que sacarlo adelante, Marina cada vez que teníamos una bipartita nos contaba la historia del MIDES, pero ta es eso se empezaron a generar estas tercerizaciones a través de organizaciones. Lo que pasó es eso en la base de la conformación del Ministerio se dio de esta manera no hubo diferenciación no hubo nada y después el globo se fue inflando, se fue inflando y es imparable (Entrevista 3).

La estructura del MIDES es débil, el reclutamiento de sus funcionarios se apoyó en pases en Comisión, no necesariamente desde instituciones vinculadas al área social, existiendo contratos a término, sistemas de becas, acuerdos con ONGs, y tensiones entre el componente técnico y el político, etc. Es en ese entonces que se resuelve esta fragilidad laboral apelando, como ya fue señalado, al voluntarismo de los funcionarios:

De hecho, hubo una primera estructura que creo que eso es con la fundación del MIDES, después vino Olesker y la cambió y después vino Marina y la volvió a cambiar, pero en realidad la estructura que hay generada es hasta la definición de direcciones, y ahora con este Gobierno volvieron a cambiar y lo que eran Direcciones las hicieron todas Unidades ejecutoras entonces complejiza más la cuestión administrativa. Hicieron un montón de Unidades Ejecutoras, después para abajo no hicieron nada, entonces es una reestructura del mismo estilo de las que hizo la administración pasada porque llega hasta los Directores, entonces a los efectos de los trabajadores que desarrollan la tarea concretamente no hubo modificaciones (Entrevista 3).

Con la reestructura (2012) era menester buscar revertir las miradas polémicas sobre el alcance del MIDES mediante el aumento de la rigurosidad en términos de profesionalización de los trabajadores y especificidad del trabajo, uso eficiente de los recursos, precisión y fiabilidad en los indicadores y las metas. Al no llevarse adelante una reestructura que abarque a todo el MIDES se alcanzaron resultados simbólicos y políticos que no se logran visualizar.

Existe como menciona una persona entrevistada, una falta de planificación a la hora de contratar los recursos humanos, si se tiene en cuenta la existencia de diversas modalidades de contratos llevando a diferencias entre las competencias y las funciones del personal. La diferencia que existe en términos de cantidad de personas tercerizados y unipersonales contratados es difícil el relevamiento ya que dependemos de diferentes patrones, empleadores entonces llegar al número exacto es imposible, la muestra que existe de los tercerizados es una submuestra ya que no se encuentran todos afiliados a SUTIGA yo pienso que son más los tercerizados que los funcionarios pero ha cerrado tanto programa y tanto convenio, muchos otros se sustituyeron por unipersonales los cuales son prestadores de servicio para realizar una comparación es un número muy difícil de conseguir (Entrevista 2).

También sostiene que el período en el que se luchó por la reestructuración fue muy difícil, debido a que las autoridades tenían propuestas de regularización que desde el Sindicato y los trabajadores nucleados no se aprobaban. Desde la Centralidad se justificaba la no regularización de los puestos de trabajo por ser un trabajo desgastante, este es el mismo motivo por el que se defendía desde UTMIDES su conversión y regularización, tomándose la propuesta como precarizante, empeorando el contrato laboral ya existente con dichas propuestas.

Lo que sostiene una persona entrevistada se relaciona con lo anteriormente esbozado al plantear que trabajar en un Centro Nocturno en el marco del Programa Calle es desgastante, llevando ello a la rotación del personal. Afirma que si fueran contratos públicos se tornaría complejo el garantizar la cobertura en los puestos laborales, por lo que plantea que desde su perspectiva la mejor opción sería separar la gestión del local y la infraestructura de los Centros, quedando esto en manos de organizaciones de la sociedad civil. Esto permitiría que si surge algún problema con una ONG que no cumple con su tarea se cambie a quien gestiona la infraestructura, la comida y el dinero, generando seguridades al equipo de trabajo (Entrevista 1).

Se puede vincular con lo que sucede en la tercerización ya que el mismo trabajo desgastante que no se quería regularizar es el que tiene el trabajador en refugio, así como las pérdidas laborales que hubo con la aplicación de las colmenas (nueva forma de organizar institucionalmente los Centros Nocturnos) porque obviamente son los contratos con los que lo pueden hacer (Entrevista 3).

Una persona entrevistada plantea que para los trabajadores es una manera de trabajo muy precaria ya que implica vivir con la incertidumbre cada poco tiempo debido a que no saben si siguen teniendo trabajo, porque este es renovable (Entrevista 5).

Al principio entre un año y otro no podíamos tomarnos licencia, entonces de pronto pasaban tres años y no habíamos tenido descanso, imagínate lo que implicaba trabajar con esta población con un nivel altísimo de violencia y exposición, trabajando fines de semana, fiestas, feriados y sin descansar. Los trabajadores para pedir un préstamo de vivienda no éramos candidatos en bancos, por ejemplo, por no tener la antigüedad necesaria (Entrevista 5).

Continuando con lo planteado por la entrevistada se reconoce que si bien hubo cambios a lo largo de los años sigue existiendo precarización laboral. Por ejemplo, no se genera antigüedad laboral, por tanto, el régimen de que al quinto año de trabajo se genera un día más de licencia no está previsto en los pliegos.

En sentido similar, como saturación en varias de las entrevistas a las Trabajadoras Sociales entrevistadas aparece una preocupación ya que indican que por pliego no se están contempladas las horas extras, ni los feriados no laborables<sup>13</sup> por lo que nos preguntamos si este pliego pasa por encima

---

<sup>13</sup> MIDES 2021 Licitación Pública N° 11/2021

de la legislación nacional o es mediante acuerdo con los trabajadores. En los cierres del Programa los pliegos en los que se basan los convenios no prevén el derecho a indemnización por despido. Es decir, en estos casos;

Cuando el trabajador termina el vínculo laboral porque el Programa cierra, no es una renuncia sino un despido se convierte en un derecho vulnerado y no están los recursos económicos, eso es un problema de gran parte de las tercerizaciones con el Estado (Entrevista 2).

Según expresa una persona entrevistada, en este último año y medio en el marco del nuevo Gobierno el tema del salario ha sido complejo, sufriendo los trabajadores tercerizados retrasos importantes de 4 a 6 meses en el pago de sus haberes impactando ello en:

Todo lo que implica para la organización familiar, el proyecto de vida, trabajamos con personas que se encuentran en situación de calle y nos llegan papeles de desalojos por no pagar cuando los trabajadores estamos yendo con el compromiso de siempre, abordando situaciones súper complejas. Es bravo...es imposible sostener así, te terminas yendo. (Entrevista 5).

Lo anteriormente descrito se vincula con lo que menciona una persona entrevistada cuando expresa que en los procesos de contratación se vulneran los derechos del trabajador. Por ejemplo, el derecho al salario debido a retrasos en los pagos por parte de las organizaciones ya sea por malversación de fondos y faltas que pueden deberse al poco control de MIDES, liquidaciones pendientes y salarios vacacionales, otras veces es el propio Estado el que no respeta los plazos para hacer la transferencia a las organizaciones (Entrevista 2).

Todo ello precariza aún más el trabajo. En relación con esto Piñeiro (2008) afirma que:

Un trabajador será precario cuando en su relación laboral se combinen tanto factores objetivos como subjetivos. Un trabajador será precario cuando sienta que su relación con el trabajo es precaria y también cuando las relaciones establecidas con el empleo contienen factores de precariedad. Ser precario será así una combinación de sentir la precariedad y estar en la precariedad (p 14).

Dicha precariedad repercute directamente en el acceso a las necesidades básicas que son claramente insatisfechas. El trabajo aparece como la columna vertebral en la vida de un individuo, se puede visualizar a la precarización laboral como una manifestación de los cambios en el mundo de trabajo, los cuales inciden en los individuos. En el caso particular de los Trabajadores Sociales insertos en los Centros Nocturnos la precariedad laboral conlleva a optar por otros trabajos con mejores condiciones.

Según una persona entrevistada el actual Gobierno tiene desconfianza respecto a los Equipos Técnicos, de que el trabajo genere dependencia y una burocracia de la pobreza, que perpetúa la pobreza para seguir beneficiándose. Este criterio se puede ver reflejado en la nueva licitación de los Centros Nocturnos implementados en la modalidad de Colmena, la cual reduce los puestos de empleo y el horario del Equipo Técnico en los Centros (Entrevista 1).

En las Colmenas el sueldo baja, aunque se pase a trabajar en tres Centros, aumentando también la carga horaria y la cantidad de procesos a abordar. Más allá de esto un aspecto positivo es que el equipo convive menos con los usuarios, lo que genera una pérdida en el seguimiento de los procesos lo cual resulta por otro lado un aspecto negativo (Entrevista 1). Se entiende que el aspecto positivo que ve el entrevistado es que se le da más independencia y se generan menos espacios viciados en donde al oxigenar ese espacio se tolera mejor el vínculo luego.

En el caso de las Colmenas se aumentó la carga horaria de los Trabajadores Sociales siendo actualmente de 40 horas semanales mientras que anteriormente eran de 25 horas semanales. A pesar de ello esto implica la reducción de dos tercios de los puestos de trabajo en los Equipos Técnicos optando estos trabajadores por estrategias como dividirse 20 y 20 horas para evitar los impactos de dicha pérdida de la fuente laboral.

Es notorio que son pocas las personas en los turnos como para llevar adelante las tareas, ya que el Equipo Técnico tiene que dividirse entre tres Centros perdiendo presencialidad, sumado a que desde el año 2020 se implementó que los Centros sean Puertas de Entrada. Ello provocó que tanto los integrantes del Equipo Técnico como los educadores dejen de lado su labor que los entrevistados traen como específica y será descrita a continuación para dedicarse a solicitarles el cupo a quienes lo precisen, ingresarlos al Smart y luego hacer el seguimiento para obtener ingresos mediante las derivaciones que realiza el Gestor de Cupo.

El Trabajador Social tiene diversas tareas según lo expresado por las personas entrevistadas, lo que se describe a continuación es una construcción en referencia a lo que fue surgiendo por saturación en las entrevistas, no está basado en un documento institucional para la inducción de los operadores, pero lo que luego es corroborado en el pliego<sup>14</sup>: como son realizar el diagnóstico social de cada persona junto al resto de los integrantes del Equipo Técnico de manera multidisciplinaria junto al Psicólogo/a del Centro, participa en la elaboración de un diagnóstico situacional inicial a fin de poder establecer estrategias de trabajo o líneas de acción junto con los usuarios que ingresan al Centro en donde en teoría se quiere ideológicamente promover en el corto, mediano y largo plazo una autonomía para que el otro en el campo de lo posible y en base a su historia de vida pueda abordar y trabajar diferentes áreas como son la inserción laboral, las redes de contención, lo intrafamiliar, salud, educación etc.

Se busca el acercamiento de la persona a las prestaciones que brinda el Estado en el ejercicio, promoción y exigibilidad de sus derechos, lo que depende de múltiples factores entre ellos el vínculo con el usuario, existe un déficit multidimensional que a veces es difícil el abordaje por la cantidad de creencias que hacen un abordaje muy heterogéneo. También, procura fortalecer los vínculos familiares en caso de que existan referentes o redes primarias de apoyo, se estudia cada situación y la viabilidad de la revinculación. Se realizan acciones de trabajo con la comunidad-barrio donde se encuentre inserto el Centro como pueden ser actividades lúdicas en la vereda del Centro, participación en actividades y promoción de estas, participación en mesas de coordinación zonal.

Promueve una estrategia tendiente a la ampliación de la ciudadanía para el desarrollo de la convivencia en el Centro a partir de la generación de espacios de trabajo grupal con las personas, con las Colmenas existe esta nueva modalidad de abordaje, un día a la semana cada centro de la colmena debe permanecer abierto desde las 14:00 horas para tener espacios de talleres y actividades de capacitación orientadas al conocimiento y ejercicio de derechos. Por otro lado, elabora informes sociales, también trabaja en la generación de estrategias que favorezcan el proceso orientado hacia el egreso de la persona, esto podemos vincularlo con el concepto de “ficción de la evaluación” de Daroqui (2016) desde la centralidad y los equipos suponemos que puede darse el egreso, se construye y construye sujetos, mientras que siendo “sujetos evaluados” y “sujetos devaluados” el objetivo manifiesto de la institución es cumplir el mandato legal resocializador. Durante todo este proceso de

---

<sup>14</sup> MIDES 2021 Licitación Pública N° 11/2021

entrevistas hemos detectado que este egreso no siempre se da, muchas veces es un criterio rellenar una ficha institucional más que una realidad concreta de la persona por lo que hay una ficción sobre esta posibilidad.

Con las Colmenas se le suman tareas al Trabajador Social a las ya explicitadas por el pliego. Esto generó una sobre exigencia a los equipos de trabajo porque se venía trabajando de una forma distinta donde se generaban los espacios para tener instancias individuales con los participantes fluyendo el trabajo de una manera mucho más amena. Hoy en día con la disminución de recursos humanos y la ampliación de las tareas a realizar se precariza el abordaje de las problemáticas, así como también al trabajador (Entrevista 8).

Es aquí donde vuelve a surgir la noción del trabajo precario y la rotación de personal (Entrevista 1) así como la pérdida de memoria institucional en el que hacer, el nuevo viene sin experiencia, o sin título y tiene que aprender generando revictimización de la persona que debe ser reatendida vinculado a la percepción de los/as entrevistados/as respecto de si el Estado reconoce la labor del Trabajador Social, las respuestas coinciden en que el laudo sigue siendo muy bajo para la labor y las tareas que realizan. Plantean que el Trabajador Social no es reconocido ni valorado por el MIDES, por eso el multiempleo caracteriza a la mayoría de los Trabajadores/as Sociales. Una persona entrevistada indica que para los Centros Nocturnos el Estado no especifica un escalafón salarial para los perfiles que existen, es una cantidad de dinero la cual se debe distribuir respetando el Consejo de Salarios (Entrevista 2). “Actualmente en las Colmenas donde yo me encuentro trabajando se cobra 66.300 pesos uruguayos nominal mensuales por cuarenta horas semanales es decir 8 horas por día” (Entrevista 8), lo que puede ser comparado con la Escala salarial vigente de la Intendencia de Montevideo<sup>15</sup> correspondiente al escalafón 14 por 8 horas paga 99.872 pesos uruguayos.

Otras profesiones tienen una reglamentación, tienen un campo exclusivo de acción que no tiene el Trabajador Social por lo cual es más fácil que otras profesiones hagan el trabajo y que lo hagan personas recibidas, o voluntarios. No tenemos producción de conocimiento ni herramientas fuertes para legitimar nuestro trabajo como una profesión técnica propia, va de la mano con que la producción de conocimiento está poco ligada al ejercicio profesional... En términos salariales no es un problema creo yo del Trabajo Social sino hacia lo social donde los sueldos son más bajos que en otros ámbitos y sobre todo en los proyectos tercerizados son más bajos que en la función pública (Entrevista 1).

---

<sup>15</sup> Intendencia de Montevideo, Escala salarial vigente.

En la misma línea se puede tomar lo expuesto por una persona entrevistada quien plantea que no hay una distinción salarial entre una persona que es recibida y una que tiene la tesis pendiente, justamente como puede ser un estudiante avanzado. (Entrevista 8). La remuneración en este último caso es más baja y ahí otra forma de precarizar y desprofesionalizar la disciplina. A esto se le suma que “Existe una ley que rige la profesión y no se cumple en casi ningún espacio institucional u organizacional, creo que eso ya habla por sí mismo, de la desvalorización profesional que tenemos” (Entrevista 6).

El Programa Calle es visualizado por la mayoría de los entrevistados como una “puerta de entrada” para generar experiencia laboral, aunque ello genera contradicciones entre los Trabajadores Sociales. Algunas de las personas entrevistadas consideran que es un área laboral para el inicio de la carrera por su complejidad permitiendo generar experiencia y una vez que se obtiene el título el mercado termina filtrando. Otro punto de vista es que para poder llevar a cabo esta tarea debe tener experiencia laboral previa, dada las características de la población “sin experiencia es complejo de sobrellevar y muchas veces pasa que hay situaciones en el día a día que son fuertes y la intervención de uno puede afectar emocionalmente a una persona” (Entrevista 5).

Al ser un trabajo desgastante, si se llamaran solo a las personas recibidas es probable que no se pudieran cubrir los puestos laborales en un momento de pleno empleo. Por otra parte, una de las personas entrevistadas plantea que la formación que pueda tener un estudiante con el 80% de su carrera, sin dudas es muy valdeera pudiendo realizar un gran aporte, pero en realidad para que una persona pueda constituirse como un profesional, sea en el área que sea tiene que culminar las diferentes etapas que se le van presentando por tal motivo lo justo para el profesional y para la ciudadanía es que esa persona haya cumplido con ese proceso educativo (Entrevista 4).

Indica una persona entrevistada que aplicar el criterio de profesional o de técnico es necesario cuando se discute la estructura, algo que no llegó a realizarse con la administración pasada. La actual administración se planteó la discusión sobre la estructura al comenzar su gestión, pero en la actualidad no se la visualiza o al menos no la están negociando cómo lo determina la Ley de Negociación Colectiva. Tal vez, la falta de adhesión a la Ley que al no haber estructura dentro de MIDES sería extraño que se volcara a los programas algo que no existe mismo dentro el Ministerio (Entrevista 3).

A propósito de este aspecto, las personas entrevistadas sostienen que un Trabajador Social recibido busca otro tipo de empleo, ya que el trabajo en los Centros Nocturnos es de gran complejidad, debido al gran desgaste que conlleva sumado a los bajos salarios dentro del abanico que existe para insertarse a nivel laboral abre la posibilidad de que estos puestos sean ocupados por otros como por ejemplo un estudiante avanzado. En la medida que se siga trabajando bajo el rol de Trabajador Social dentro de los Centros Nocturnos no habrá mayores exigencias en relación a la remuneración, probablemente si se exigiera el título disminuiría la cantidad de personas que se presenten a estos cargos, lo que puede generar mayor inestabilidad en los equipos siendo los Centros Nocturnos el dispositivo de puerta de entrada y en cuanto se genera la experiencia de un año o dos buscarán desarrollar su labor donde las condiciones de trabajo sean mejores. Puede notarse siguiendo a las entrevistas que se anexan que al convenio en sí no le sirve tener personas recibidas ya que se está ante un avance de paradigma donde la implementación de las políticas sociales está atravesada por la idea de que lo social lo puede hacer cualquiera y que por ello no es necesario una especificidad o un saber.

Si la licitación para los Centros Nocturnos expresa que se requiere un Trabajador Social no es un estudiante por eso está reglamentado. Si se abordara una de esas licitaciones donde el cargo solicitado es Trabajador Social y después entre paréntesis dice estudiante con 80 % de las materias aprobadas eso es explícitamente violatorio a lo que la Ley dicta (Entrevista 4).

Esto último nos lleva a interrogarnos por qué no se implementa la Ley que regula la profesión en los llamados que existen para el rol del Trabajador Social en los Centros Nocturnos. Se visualizó la necesidad de saber cuál era la postura de ADASU en relación con este tema.

Se afirma que la Ley fue aprobada recientemente, pero ante el cambio de gobierno, el comienzo de la pandemia Covid-19 no presenta un momento para la implementación de la Ley ante la nueva administración, y los diferentes organismos del Estado.

¿Hay otro estadio que es el que tiene que ver en cómo los profesionales, como nosotros nos apoderamos de esa Ley no?, cuando nos estamos presentando a llamados que vulneran la Ley estamos de alguna manera legitimando esa acción como la vigilancia que hacemos, por ejemplo, cuando se comparte un llamado en el que se vulnera absolutamente todos nuestros derechos (Entrevista 4).

Por otro lado, el que sea Ley no significa que vaya a ser respetada, existen varios ejemplos de Leyes que son vulneradas. Los Trabajadores Sociales perciben que la Ley se vulnera todos los días en todos los ámbitos, así como con los sujetos con los que se interviene. La Ley que regula la profesión no tiene por qué ser la excepción teniendo que existir la decisión política de respetarla. Esta Ley no sólo define los campos de competencia del Trabajador Social o los requisitos para el ejercicio de la profesión, sino que

También define responsabilidades de los profesionales que ejercen la profesión que tienen que ver con cómo nos vamos a dirigir hacia los sujetos con los que intervenimos, con cómo vamos a guardar la información que se pueden generar en el ámbito en el que estamos trabajando con las personas y bueno hay otras responsabilidades que tienen que ver con el compromiso a los Derechos Humanos, a determinada ética profesional etc. (Entrevista 4).

## **CAPÍTULO 5: REFLEXIONES FINALES.**

En este apartado, se presentarán las principales reflexiones a las que se ha arribado a partir de lo desarrollado hasta el momento luego de haber efectuado el trabajo de campo y su correspondiente análisis.

Teniendo en cuenta el objetivo general de este estudio resultó pertinente realizar un recorrido por la política social del Programa Calle y la precarización laboral que atraviesan los Trabajadores Sociales insertos en la misma. A partir de ello, se constata la precarización laboral (ejemplos cantidad de tercerizados que hay en MIDES, así como unipersonales) existente en este rol desempeñado en los Centros Nocturnos del Programa mencionado anteriormente, siendo ello una manifestación de las condiciones y contratos laborales, en su mayoría tercerizados y unipersonales, generando inestabilidad y precarización en los puestos laborales desarrollados.

A lo anterior, se suma la desprofesionalización del Trabajo Social a partir de la contratación de estudiantes en los Centros Nocturnos para llevar adelante este rol, así como también de personas con otras profesiones no específicas del área social.

Como se ha desarrollado a lo largo del análisis, se puede afirmar que características como la precarización, inestabilidad, desvalorización profesional, entre otros aspectos son producto de la flexibilización en los requisitos existentes para el ingreso laboral a estos Centros atentando contra las condiciones laborales de estos profesionales.

Sumado a lo anterior, debemos mencionar la desmaterialización, es decir la precariedad vinculada a las limitaciones que tiene el rol del Trabajador Social para el abordaje y para intervenir en diferentes situaciones. Los nudos en la intervención son constituidos por barreras que dificultan los procesos y en consecuencia el Trabajador Social en los Centros Nocturnos se encuentra con limitantes en su intervención existiendo en las Políticas Sociales un desfase entre las necesidades que plantea la realidad y las respuestas institucionales que se brindan a la misma.

La situación de calle es una expresión del desarrollo del capitalismo que desestima el empleo y la creación de éste como una forma de regular la sociedad y en ese marco de deconstrucción de los estados sociales y de aumento del desempleo, la situación de calle es inevitable consecuencia de esa metamorfosis que genera pauperismo y motiva la instrumentación de políticas sectoriales y focalizadas

para atender esta situación modificándose la subjetividad y responsabilizando al individuo de su situación de vulnerabilidad, de calle o desempleo. Los desempleados de larga duración y el pauperismo como pobreza extrema de largo plazo son atendidos de manera más económica donde quienes ponen en práctica dichas políticas de intervención lo hacen bajo salarios reducidos.

Lo planteado anteriormente trae aparejado qué Trabajadores Sociales recibidos se postulen a este tipo de trabajos solo al inicio de su carrera profesional utilizándose el Programa Calle como puerta de entrada al mercado laboral. Con el fin de revertir esta situación y la rotación existente hoy en día en esta área de intervención se cree necesario mejorar el salario, así como también las condiciones laborales.

En los párrafos anteriores se expresan distintos argumentos de la política neoliberal que confluyen en un mismo espacio, por un lado, está la individualización de la cuestión social y por el otro la degradación del Trabajo Social.

El Trabajador Social no resuelve la cuestión social, sino que la administra, es así que, aunque se contraten profesionales, la cantidad de personas en situación de calle habrían aumentado de igual manera que lo hizo anteriormente como se refleja en los resultados de los Censos, debido a que no es un hecho que compete solamente al Trabajador Social. Según Mariatti (2014) la creación del MIDES bajo un gobierno de izquierda ha fomentado la despolitización de la cuestión social y ha precarizado las condiciones de trabajo de los profesionales del Trabajo Social reflejado ello en una baja remuneración para la labor y tarea realizada desestimando la inserción de personas recibidas, así como la estabilidad en los equipos, las pocas herramientas para el abordaje y las condiciones precarias e inestables a través de las contrataciones a término, la no generación de antigüedad, la no indemnización por despido, entre otros aspectos visualizados en el Programa Calle.

Para que esto suceda debe haber una estructura dentro del MIDES donde existan escalafones técnicos y profesionales con tareas y roles estipulados, así como también diferencias salariales ya que actualmente hay un acuerdo proveniente de la administración pasada donde la misma tarea puede ser realizada por cualquier persona sin importar la profesión que se tenga pudiendo ser desarrollada por un estudiante avanzado o un profesional en casi todos los roles (Entrevista 3).

Al conocer esta situación fue relevante la realización de una entrevista a un referente calificado de ADASU, hecho que no estaba previsto inicialmente en el trabajo de campo para de este modo aportar elementos a esta Monografía desde los aportes de dicha Institución.

Desde esta Asociación se viene impulsando mediante la Ley N° 19.778 la regularización de los llamados en MIDES para que se hagan a técnicos en general, particularmente en el Programa Calle donde existen llamados que habilitan a cubrir el cargo de un Trabajador Social por un estudiante con el 80% de la carrera aprobada lo cual es explícitamente violatorio a la Ley por parte del Ministerio.

Un tema importante a considerar, que no pudo ser abordado en esta monografía por escasez de tiempo y de recursos, fue la realización de entrevistas a técnicos de la gestión actual insertos en MIDES, para conocer su punto de vista en relación al tema abordado. Ello fue inviable debido a los requisitos existentes en la actualidad para obtener información de entes públicos como son permisos, consentimientos y autorizaciones.

Por último, es menester plantear que el desafío que tienen los Trabajadores Sociales es aumentar su injerencia en la ejecución de las políticas públicas, siendo esto una carencia en la actualidad. Como ejecutores de las políticas sociales sería favorable tener mayor incidencia en la creación de éstas ya que la mirada de este técnico al encontrarse en el territorio y en contacto directo con la población puede favorecer a dichas políticas se vuelvan más efectivas y sostenidas en el tiempo generando quizás otro impacto en quienes trabajan en este tipo de Programas.

Frente a los cambios que están ocurriendo y los recortes implementados en las políticas son los Trabajadores Sociales los que median con la población y dichas políticas. Cuando se plantean ideas o preocupaciones el canal con MIDES es la supervisión, ese ida y vuelta es visualizado actualmente en desuso, no existiendo posibilidad de pensar en conjunto, a partir de una construcción colectiva. Está en la expectativa de los entrevistados que desde la centralidad se generen instancias de participación e instancias consultivas buscando el intercambio.

Para finalizar se da cuenta de que este campo de investigación es por demás importante para la profesión, que hay que seguir investigando, continuar desarrollando investigaciones en este marco en futuros procesos educativos buscando contribuir a la comprensión de la realidad social.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Aguilar, Villanueva, L. (1992) La hechura de las políticas, Miguel A. Porrúa Editores: México.
- Amarante, Verónica; Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena, y Vigorito, Andrea (2003), Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- Antunes, R (2009) Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo) en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Compilado por Neffa y otros. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa1/> (Consultado en 15-08-14).
- Antunes, R (2005) “Los sentidos del trabajo. Ensayos sobre la afirmación y negación del trabajo” Editorial Herramientas. Buenos Aires. Argentina.
- Antunes, R (2003) “¿Adiós al trabajo? Ensayos sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo”. Ed. Antídoto. Argentina
- Antunes, R. (1999) “Adeus ao Trabalho? Esaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo de Trabalho”. Editorial. Cortez. Brasil.
- Antunes, R. (1996) “Dimensoes da Crise e Matamorfoses do Mundo do Trabalho”. En Servico Social & Sociedade No 50 año XVII, Cortez Editora.
- Alvarez, V (2009) “Del plan de atención nacional a la emergencia social al plan de equidad: ¿ algo más que un pasaje temporal? Un análisis desde la orientación de las políticas sociales. Tesis de Grado. Lic.Trabajo Social. FCS- UDELAR. (Disponible en Biblioteca de FCS)
- Azar, P, Bertoni, R, Torrel, M. (2010) “Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005) Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo.
- Baraibar, X (2020) “De entusiasta decisión a dato ingrato: la política asistencial en el Uruguay progresista (2005-2014) Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República.
- Baráibar, X (2007) “Poco para pocos por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia. Revista Escenarios Nro. 12 Octubre. Espacio Editorial Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Batthyány, K. Cabrera, M. (coord.).(2011) “ Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial" Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. Montevideo-Uruguay.

- Borrás, V, Casotti A, González, C y Sáenz, V. (2013) Investigación social aplicada: el caso del Programa de Atención a la Situación de Calle. En: <http://www.sociologia.com.uy/2013/trabajos/176.pdf> [consultada 30.3.2017]
- Behring, E. (2021). Trabajo social y proyectos societarios en Brasil. *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work* 1(1), 61-82. DOI: 10.5354/2735-6620.2021.61236
- Behring, E., Boschetti, I. (2009) “Política Social: fundamentos e historia”. São Paulo. Cortez Editora.
- Caetano, G. (2005) “Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI”. Montevideo. Fin de Siglo.
- Cancelas, T. (2016) “El campo de intervención del Trabajo Social con personas en situación de calle”. Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Casanova, P. (1999) En Sader y Gentili. "La trama del neoliberalismo, mercado, crisis y exclusión social". CLACSO. Buenos Aires.
- Ciapessoni, F (2014) Informe: “Situación de calle desde una perspectiva de género y el trabajo de atención directa”.
- Ciapessoni, F (2009) Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones “sin domicilio”. FCS-UdelaR, Uruguay.
- Ciapessoni, F (2007) “Hombres que quedaron en la calle: un acercamiento a las bases que fundamentan su realidad”. Tesis de grado. Montevideo: DS-FCS-UR.
- Claramunt, A. (2009) “El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad” *Revista Fronteras* No 5. Departamento de Trabajo Social, FCS, UDELAR.
- Crespo. E, Serrano. A (2013) “Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia”. *Universidad Psychologica*, 12 (4), 1111-1124 Doi: 10/11144Javeriana. USPY12-4. ppee.
- Crespo, E, Revilla, J.C. y Serrano, A. (2006) “La psicologización política del trabajo” . En A. Dorna (Ed.), *Psicología Política. Principios constitutivos y temas transversales*. Disponible en <http://www.librosdepsicología.com>.
- Crespo. E; Revila JC; Serrano, A. (2009) “Del Gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación”. Ed, *Psicoperspectivas*. ISSN 0718-6924 VOL. VIII, No

2. Este artículo está disponible en: <http://www.psicosoperspectivas.com/index.php/psicosoperspectivas/issue/view/10>

- Coutinho, C N. (1997) “Notas sobre ciudadanía y modernidad”. Editorial Prahia Vermelha N° 1 año. Sao Paulo; Brasil.
- Danani, C (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”. *Ciências Sociais Unisinos* 44(1):39-48, janeiro/abril.
- Dardot y Laval. (2009) “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”. Ed Editorial Gedisa Calves contemporáneas. Barcelona.
- Daroqui, A. (2016) “La cárcel en la Universidad. El discurso penitenciario en la normativa y prácticas interinstitucionales”.
- Dassatti, C et, al (2012) “Medio siglo de la historia uruguaya 1969-2010”. Coordinador Benjamín Nahúm. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Duschatzky, S. (2000) "Tutelados y Asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividad". Paidós. Buenos Aires. Argentina.
- Dörre, K (2012) “Devaluación que viene del medio. La precariedad como sistema competitivo fatal. ¿Una cuestión de clase? El medio de Alemania entre el miedo al descenso y el paso a la baja”. Fundación Heinrich Böll Brandenburg, S, págs. 18-43
- Domínguez Ugá, V. (2004) “A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial.” *Revista Sociologia Política*. Curitiba. 23, p. 55-62
- Escobar, A. (2004) “Trabajo, desocupación y configuración de la subjetividad laboral en la región del Bío-Bío-Chile”. Tesis (Master)–Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Concepción, Concepción.
- Faleiros, V. (1995) “A Política Social do Estado Capitalista. As funções da Previdência e da Assistência Sociais. 7 ed. Cortez editora. Sao Paulo, Brasil.
- Falero, A. (2008) “Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y de construcción de derechos en Uruguay. Montevideo: CSIC, UdelaR - Fanelcor.
- Filgueira F, Kaztman R, Rodriguez F (2005) "Las claves generacionales de la integración y la exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en /os albores del siglo XXI". Documento de Trabajo del I P E S . Estudios Comparados No 2 . Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. Uruguay.
- Fiorini P, Sosa F (2020) “Difusión de las políticas de seguridad ciudadana: caso Plan 7 Zonas”. Disponible en:

[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25323/1/RF\\_Fiorini\\_2020n14.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25323/1/RF_Fiorini_2020n14.pdf)

- Fleitas P, E (2007) “Las transformaciones en el mundo del trabajo para el trabajo social. Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Franco R (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina". Revista de la CEPAL No 58. Santiago. Chile.
- Harvey, D (2007) “Breve Historia del Neoliberalismo”. Akal Madrid. España.
- Harvey, D. (2004) "La condición de la posmodernidad" Editorial Amorroutu, Buenos Aires.
- Iamamoto, M. (1997) “Servicio Social y División del Trabajo”. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, Cortéz Editora, Sao Paulo.
- Lessenich, S (2008) “Reinventando lo social. El estado del bienestar en el capitalismo flexible”. Bielefeld: transcripción Verlag.
- Lojkine, J. (1995) La revolución informacional. Sao Paulo: Cortez.
- Lukács, G. (2004) “Ontología del ser social. El Trabajo”. Editorial Herramientas. Buenos Aires. Argentina.
- Lukács, G. (1969) “Historia y consciencia de clase”. México: Grijalbo.
- Mariatti, A. (2014) “De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación- dualizada en Uruguay” Tesis de Doctorado. Universidad de la República.
- Mariatti, A. (2020) “Los avances de los nuevos derechos y los retrocesos de las nuevas condiciones de trabajo”. Fronteras 15 (2): 72-84.
- Marshall, T. (1998) “Ciudadanía y clases sociales”. Alianza Madrid.
- Marx, K. (1985) “El Capital”. Libro 1 Capítulo VI. Editorial Veintun Editores. Mexico.
- Mc Naughton, C (2008) Transitions Through Homelessness. Lives on the Edge. University of York. Ed. Palgrave Me Millan. UK.
- Meneleu, J.(1996) “Desempleo e luta do classes: as novas determinantes do conceito marxista do ejército industrial do reserva”. En: Teixeira F.J.S. y De Oliveira M.A. "Neoliberalismo e Reestructuración Productiva: as novas determinacoes do mundo do trabalho". Editora Cortez. San Pablo.
- Midaglia, C. (1998) “El rendimiento de los ‘By-pass’ como instrumento de reforma social: el caso PRIS”. Revista uruguaya de Ciencia Política, ICP Montevideo.

- Midaglia, C. & Antía, F. (2007) “¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno. Revista uruguaya de Ciencia Política, 20 (51): 463-478.
- Midaglia, C. (2010) “El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Revista Chilena de Administración Pública. 15-16. P. 123-154.
- Mirza, C. (2018) “Uruguay ensayos e innovaciones: el Plan de Equidad diez años después”. Fronteras n.11, pp. 35-47
- MIDES (2011) “La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay”. Montevideo.
- MIDES (2010) "De la emergencia a la equidad social: cuatro años de políticas sociales". Montevideo.
- Monteverde, G. (2002) “Medidas urgentes frente a la situación social. Diagnóstico y propuestas”. PNUD, CLAEH. Montevideo.
- Netto, J. (1992) “Capitalismo monopolista y Servicio Social”. Editorial Cortez. San Pablo.
- Netto, J. (1997) “Capitalismo monopolista y servicio social”. Cortez Ed. Sao Paulo.
- Neffa, J. (1998) “Actividad, Trabajo y Empleo”. En: Desempleo y Políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos. Ed: Lumen-Humanitas. Buenos Aires
- Notaro, J. (2005) El problema del empleo en Uruguay. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Notaro, J. Quiñones, M. Senatore, L. Supervielle, M. (2011) “Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo Uruguay 2005-2009. Udelar, Montevideo Uruguay.
- Olesker, D. (1990) "La coyuntura económica actual uruguaya a la luz del balance 1985-1989". En Revista de Ciencias Sociales Trabajo y Capital No 2. Montevideo.
- Pastorini. (1995) “Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoiberal”. En: Tesis de Maestría en Servicio Social. O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neo/ibera/. Universidad Federal de Río de Janeiro. Brasil.
- Pérez, M, J.(2005) "Aproximación al análisis de un programa de emergencia: el plan invierno". Tesis de Grado. Lic.Trabajo Social. FCS- UDELAR. (Disponible en Biblioteca de FCS)
- Piñeiro, D. (2008) “El trabajo precario en el campo uruguayo” Montevideo: CSIC; Facultad de Ciencias Sociales.
- Pereira, P. (2000) "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En: La Política Social Hoy. Borgianni, Elisabete; Montañó, Carlos (organizadores). Cortez editora. Sao Paulo, Brasil.

- Sarachu, G. (1998) "Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: Experiencias en el sindicalismo uruguayo". UFJ/ESS. Río de Janeiro
- Sánchez, Y (1984) "Filosofía de la Praxis". Grijalbo. España.
- Steneri, C. (2011). "Al borde del abismo. Ediciones de la Banda Oriental". Montevideo.
- Supervielle, M. & Pucci, F. (2008) "El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX". En: El Uruguay del siglo XX. Ediciones Banda Oriental - Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Teixeira, F. y De Oliveira. M. (1996) "Neoliberalismo y Reestructuracao Produtiva: As novas determinacoes do mundo do trábaho". Editora Cortez. San Pablo.
- Terra, J. P. (1991): "Análisis de la situación de los niños y las mujeres del Uruguay". UNICEF. Montevideo.
- Terra, J. P. (1988): "Estado nutricional y desarrollo psicomotor en los niños de las familias pobres". en Cuadernos del CLAEH N° 47. CLAEH. Montevideo.
- Terra, J. P. (1990): "Población en riesgo social. Infancia y políticas públicas en el Uruguay". Instituto Nacional del Libro. Montevideo.
- Vecnday, L y Mariatti A. (2018) "La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas socio-laborales del Plan de Equidad". CSIC Uruguay.
- Vela Peón, F. (2004) "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa", En: Tarrés, María Luisa (coordinadora), Observar, escuchar y comprender, Porrúa, FLACSO, COLMEX, México.
- Wacquant, L (2012) "The Punitive Regulation of Poverty in the Neoliberal Era", en Criminal Justice Matters, n. ° 89, setiembre. Londres, pp. 38-40.
- Yaffé, J (2009) "La dictadura cívico militar: Uruguay 1973-1985". Comp. Rico. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- Yaffé, J (2012) "Medio siglo de historia uruguaya 1969 – 2010: política, economía, sociedad, educación, cultura". Coord. B. Nahum. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

## FUENTES DOCUMENTALES

- Censo y conteo de personas en situación de calle 2011. Resumen ejecutivo. [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy).
- Daroqui, A. (2016). La cárcel en la Universidad. El discurso penitenciario en la normativa y prácticas interinstitucionales. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina35342.pdf>
- Diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC Julio -Agosto 2011. Disponible en:<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35507/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-dia-gnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2011-.pdf#:~:text=Objetivo%20del%20programa,de%20salida%20efectivas%20y%20sustentables>.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División Evaluación (2006). Primer Censo y Censo de Personas en Situación de Calle y Refugios de Montevideo. Disponible en: [www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_do0cs/publico/11.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_do0cs/publico/11.pdf)
- Intendencia de Montevideo, Escala Salarial Vigente. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/recursos-humanos/escala-salarial-vigente>
- Ley N 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. 21 de marzo de 2005. Ley <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley-mides.pdf>
- Ley N° 18.787 (2011) “Personas en Situación de Calle”. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1715505.htm>
- Ley de Faltas 2013 Disponible en [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/decreto\\_ley\\_de\\_faltas\\_2013.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/decreto_ley_de_faltas_2013.pdf) Acceso:

- MIDES (2021) Llamado a expresión de interés para la gestión de hasta cinco proyectos de Viviendas con Apoyo ubicado en la ciudad de Montevideo en el marco del Programa Calle. Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido\\_846493.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_846493.pdf)
- MIDES (2020) Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1693.pdf>
- MIDES 2021 Licitación Pública N° 11/2021 [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego\\_884298.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_884298.pdf)
- MIDES (2021) Ley N° 18.787 [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2021/decretos/05/mides\\_166.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2021/decretos/05/mides_166.pdf)
- MIDES (2019). Licitación Pública N 39 para gestión de centros de atención. Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego\\_738805.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_738805.pdf)
- MIDES (2018). “Atención a personas en situación de calle”. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14409/3/innova.front/atencion-a-personas-en-situacion-de-calle>
- MIDES (2016). “Refugios en Montevideo”. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=12929&site=1&channel=innova.net>
- MIDES (2014). De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014. [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10\\_-\\_de\\_la\\_equidad\\_hacia\\_la\\_igualdad.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/32099/1/14.10_-_de_la_equidad_hacia_la_igualdad.pdf).
- MIDES (2011) Documento Programa de Atención a Personas en Situación de Calle. [en línea] <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35507/1/atencion-a->

situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2011-.pdf Montevideo.

- MIDES (2011) Programa Uruguay Trabaja Edición 2009. Resultados de la Evaluación. Informe Final  
<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61588/1/uruguay-trabaja.-informede-resultados.-encuesta-pannel.-2009.pdf>
- MIDES (2011c) Licitación Pública No. 114/2011 para la gestión de centros nocturnos en la ciudad de Montevideo en el marco del PASC. Disponible en:  
[http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/14145/1/pliego\\_114\\_\\_pasc.pdf](http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/14145/1/pliego_114__pasc.pdf)
- MIDES (2006). Consulta técnica sobre reforma social. [http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953\\_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/4729/1/0953_reforma-social---documentos-tecnicos.pdf).
- OIT (2005) Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005 ISBN 92-2-317102-4 (versión impresa) ISBN 92-2-317103-2 (versión web pdf)
- Plan de Equidad (2007). Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)
- Presidencia de la República (2012), Ley de Faltas N° 19.120  
[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)
- Primer Censo y Censo de personas en situación de calle en la ciudad de Montevideo  
<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35531/1/informe-final-de-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.-montevideo-2006.pdf>
- Plataforma NITEP <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep>
- Radio 36 (2004): [http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/04/060404\\_olesker.htm](http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/04/060404_olesker.htm)

- Transición de Gobierno. Disponible en:  
<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/InformesTransicion2009-2010/15%20MIDES%20Informe%20de%20Transicion%202009-2010.pdf>